

E. C. s.

POLITIQUES PUBLIQUES
Evaluation & prospective

Evaluation des politiques publiques d'Aide à l'Amélioration de l'Habitat (AAH) et des Logements Evolutifs Sociaux (LES)



**Ministère de l'Intérieur, de l'Outre - Mer et des
Collectivités Territoriales**

Direction Départementale de l'Équipement
Service Prospective Observatoire des Territoires

Rapport Phase 1

29 septembre 2010

Cabinet E.C.s.

6 rue Oudinot

75007 PARIS

Téléphone : 01 44 64 22 04

Télécopie : 01 44 64 22 30

contact@cabinet-ecs.org

www.cabinet-ecs.org



SOMMAIRE

I.	DONNEES DE CONTEXTE GENERALES.....	3
II.	CONSTATS TRANSVERSAUX A L'AAH ET AU LES	14
III.	FICHES THEMATIQUES - AIDE A L'AMELIORATION DE L'HABITAT (AAH).....	71
IV.	FICHES THEMATIQUES LES	164
V.	FICHES THEMATIQUES COMMUNES A L'AAH ET AU LES.....	231
VI.	ANALYSE COMPARATIVE INTER DOM.....	241

I. DONNEES DE CONTEXTE GENERALES

1. Evolution et structure de la population

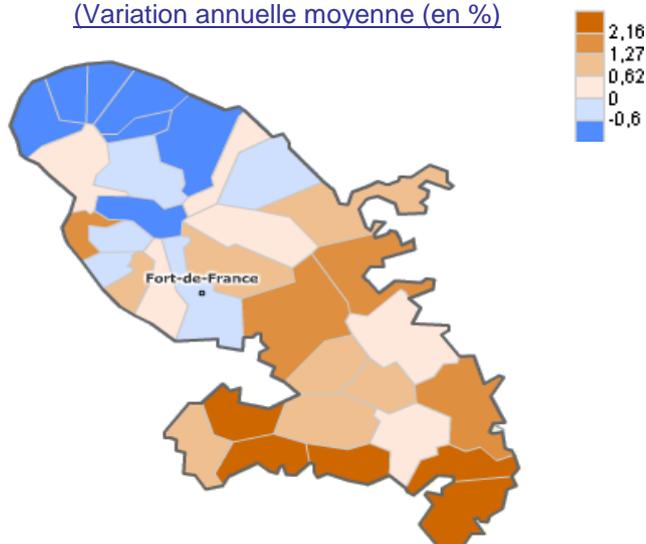
- **Une forte concentration de la population dans les communes de la Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)**

La CACEM rassemble en 2007 42% de la population martiniquaise. Les **communes de Fort-de-France et du Lamentin** regroupent le plus grand nombre d'habitants, avec respectivement 89 794 et 39 442 habitants en 2007.

- **Une baisse de la population notamment dans l'extrême nord**

De manière générale, entre 1999 et 2007, **la population dans la Communauté de Communes du Nord de la Martinique (CCNM) et dans la CACEM stagne** ; elle n'a augmenté sur la période que de respectivement 2% et 1%. Les communes de l'extrême nord voient leur population décroître avec des taux de variation annuelle inférieurs à – 0,8% pour Le Lorrain, Basse-Pointe, Macouba, Grand'Rivière et Le Prêcheur.

Evolution de la population 1999 - 2007
(Variation annuelle moyenne (en %))



Source : INSEE – RP 1999 et RP2007

- **Une augmentation de la population dans la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM) depuis 1999**

A l'inverse, **la population augmente dans le sud de l'île où l'on constate une hausse de 11,6%**. La CAESM représente ainsi 28% de la population martiniquaise en 1999 et presque 30% en 2007. Le taux de variation annuelle est par exemple de plus de 4% dans les communes des Trois-îlets et du Diamant, et de plus de 2,2% pour Le Marin et Sainte-Anne.

Nombre d'habitants de chaque EPCI et part respective
dans la population martiniquaise en 1999 et 2007

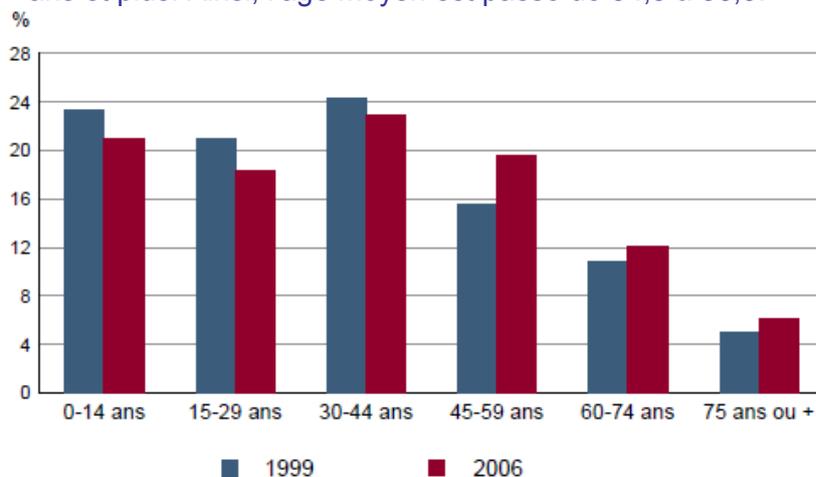
EPCI	Nombre d'hab. en 1999	Part de la population en 1999	Nombre d'hab. en 2007	Part de la population en 2007
CCNM	108 316	28,41%	110 500	27,78%
CACEM	66 238	43,59%	167 960	42,23%
CAESM	106 771	28,00%	119 238	29,98%
Martinique	381 325	100,00%	397 698	100,00%

Source : INSEE – RP 1999 et RP2007

➤ **Population par tranche d'âge**

- **Une population jeune importante mais qui vieillit progressivement**

Entre 1999 et 2006 on observe une diminution des moins de 44 ans et une importante hausse des personnes de 45 ans et plus. Ainsi, l'âge moyen est passé de 34,5 à 36,5.



Sources : Insee, RP1999 et RP2006 exploitations principales.

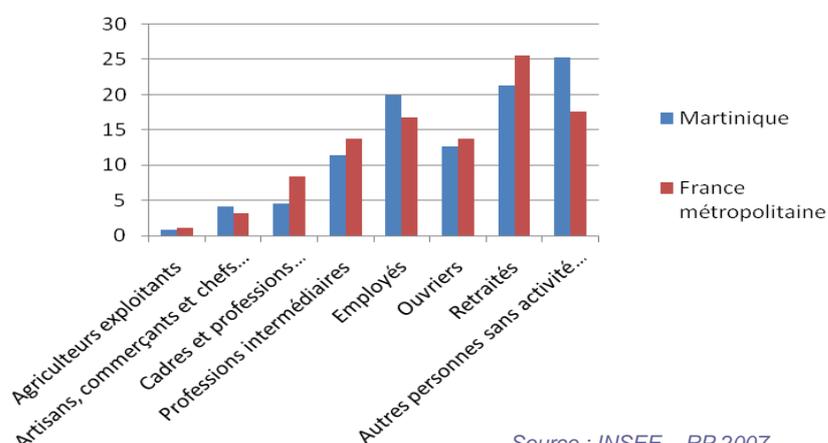
Les communes qui concentrent le plus de personnes âgées de moins de 20 ans sont celles de Rivière Salée (32,4%), du Prêcheur (31,3%) et du Lamentin (30,9%). En contraste, les communes avec le plus de personnes âgées de plus de 60 ans sont Grand Rivière avec 31%, Le Morne Vert (26%) et Fonds-Saint-Denis avec 24,7%.

2. Catégories socioprofessionnelles et secteurs d'activité

- **Une forte représentation des catégories socioprofessionnelles fragiles**

La part des retraités est comparable à celle de la France métropolitaine. Les retraités représentaient 21,3% de la population de 15 ans ou plus en 2007¹ en Martinique tandis que cette même population représente 25,6% en France métropolitaine. Les personnes sans activité professionnelle représentent près du quart de la population martiniquaise. 25,3% de la population martiniquaise et 17,3% de la France métropolitaine font partie de cette catégorie, toutefois ces chiffres sont compris entre 28% et 45% pour les autres DOM.

Population des 15 ans ou plus selon les catégories socioprofessionnelles en Martinique et en France métropolitaine en 2007

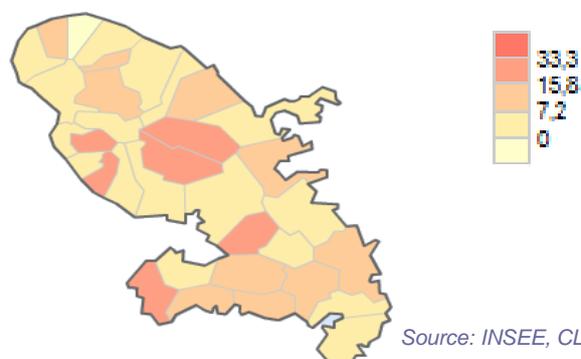


Source : INSEE – RP 2007

- **La part des emplois dans la construction particulièrement importante dans certaines communes**

Si cette part ne représente que 4,6% à Fort-de-France et 2,7% à Schœlcher, elle représente 19,1% à Saint-Joseph et 31,8% au Morne-Vert.

Part de la construction dans le nombre de postes salariés des établissements actifs au 31.12.2007, en %



Source: INSEE, CLAP

¹ L'information concernant les catégories socioprofessionnelles dans le recensement de la population de l'INSEE porte uniquement sur la population des 15 ans ou plus.

3. Taux de chômage

- **Un fort taux de chômage avec une tendance à la baisse.**

Le taux de chômage de la Martinique est l'un des plus élevé de la France avec 24,9% en 2006 (INSEE). Cependant, ce taux a présenté une importante diminution entre 1999 et 2006 de 8%. Les taux de chômage les plus élevés se trouvent dans les communes de Sainte-Marie (36,7%), Rivière Pilote (33,9%) et du Lorrain (33,3%).

Taux de chômage par commune en 1999 et 2006

Commune	Chômage 2006	Chômage 1999	Commune	Chômage 2006	Chômage 1999	Commune	Chômage 2006	Chômage 1999
L'Ajoupa-Bouillon	29,06	33,67	Grand'Rivière	19,82	31,53	Saint-Pierre	27,28	31,1
Les Anses-d'Arlet	25,54	44,21	Gros Morne	28,61	37,97	Sainte-Anne	25,08	34,03
Basse-Pointe	24,87	37,66	Le Lamentin	20,12	31,1	Sainte-Luce	21,91	30,95
Le Carbet	17,75	23,86	Le Lorrain	33,33	36,64	Sainte-Marie	36,77	47,59
Case-Pilote	17,55	24,27	Macouba	27,01	29,26	Schoelcher	13,3	20,42
Le Diamant	18,6	27,23	Le Marigot	30,63	36,36	La Trinité	25,35	32
Ducos	22,5	27,81	Le Marin	28,53	37,57	Les Trois-Îlets	20,45	28,26
Fonds-Saint-Denis	16,91	31,03	Le Morne-Rouge	24,9	24,89	Bellefontaine	18,43	25,98
Fort-De-France	25,62	31,69	Le Prêcheur	36,42	35,24	Saint-Esprit	23,83	34,59
Le François	26,76	35,67	Rivière-Pilote	33,93	43,2	Le Robert	29,97	34,97
Vauclin	26,02	43,08	Rivière-Salée	24,04	31,58			
Le Morne-Vert	21,05	25,2	Saint-Joseph	22,73	31,63			

Source: INSEE

- **Une stabilisation du chômage de longue durée après une hausse en 2008**

En 2009, près de la moitié des chômeurs de Martinique (46%) le sont depuis plus de trois ans. Cette grandeur revient à son niveau de 2007 après la hausse de 2008 (53%). (INSEE)

4. Seuil de pauvreté et précarité

- **12% des ménages martiniquais vivent en dessous du seuil de pauvreté**

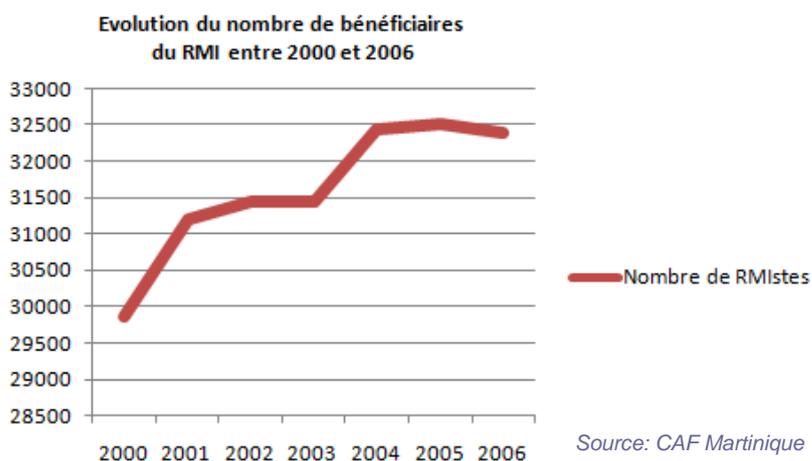
Sur 151 000 ménages, **18 000 perçoivent moins de 5 060 euros par an**, seuil de pauvreté fixé en Martinique.

Par ailleurs, en 2006, **près de 25 300 bénéficiaires d'allocations familiales, se sont déclarés sans autres ressources que les allocations CAF**. Ils représentent 6,3% de la population âgée de plus de 15 ans et depuis 2000, son nombre augmente annuellement de 0,8% en moyenne [ADUAM].

➤ RMI

- **Une stabilité apparente du nombre de bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion**

En 2006 on compte un nombre total de **32 400 allocataires du RMI en Martinique**, soit 24% des ménages. Ce chiffre présente une légère diminution par rapport à 2005 mais sur une plus longue période montre une hausse moyenne annuelle de 1,4% depuis 2000.

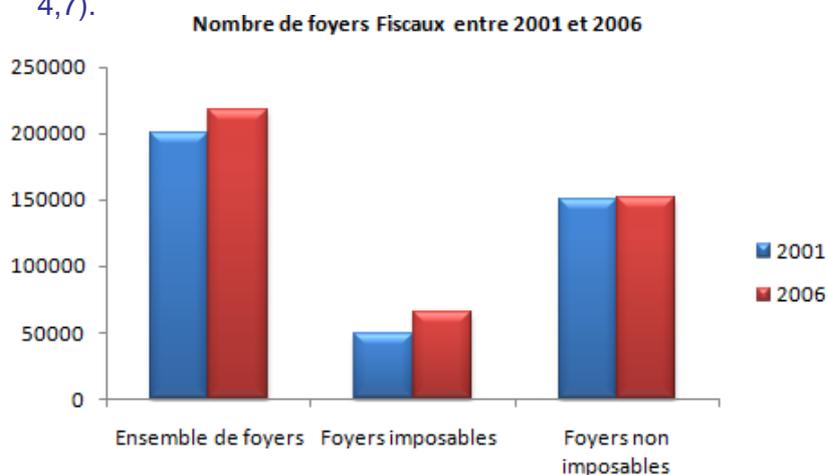


➤ Foyers fiscaux

- **Une augmentation des foyers imposables mais avec un nombre de foyers non imposés qui reste majoritaire.**

Entre 2001 et 2006, l'ensemble des revenus déclarés a connu une hausse de 6,1%.

Par ailleurs, le nombre de foyers imposables est passé de 48 780 à 65 759 et celui de foyers non imposables est passé de 150 883 à 152 155. L'écart entre les revenus des foyers imposables et non imposables a diminué (de 5,7 à 4,7).



Source: Tableau de la Martinique, ADUAM,

5. Paysage du logement en Martinique

Année	1999	2006
Nombre de logements	155 733	181 050
Nombre de résidences principales	130 844	152 998
Nombre de propriétaires de leurs logements	75 365	85 324
Nombre de locataires	46 623	57 342
Nombre de locataires du parc social public		24 295
Nombre de logements insalubres...		6 300
...dont habitations de fortune*	2 326	2 727
Taux de vacance	12%	11,6%

Source: INSEE, traitement ECs

* L'INSEE intègre les habitations de fortune aux logements insalubres

Selon l'Insee, le parc de résidences principales s'élève à **153 000 logements en 2006**. Il est composé à 67,5% de logements individuels, et à 31,6% de logements collectifs. Par ailleurs, 18% de ce parc est consacré aux logements sociaux qui se développent à un rythme moyen annuel de 3%.

- **Une amélioration considérable de la situation du logement depuis 20 ans**

Selon l'étude DDE-SAUH, « *La crise du logement en Martinique* » (2005), **39% des logements étaient « précaires et très précaires », en 1982**. Ce pourcentage est descendu en 1997 à 4,8%, soit 6 300 logements dont 2 300 « logements de fortune ». Par ailleurs, **entre 1999 et 2003, 24 opérations RHI ont été exécutées sur 1 319 logements** [DDE-SAUH, « *La crise du logement en Martinique* », 2005].

Confort des résidences principales				
Année	2006	%	1999	%
Electricité dans le logement	149 601	97,8	127 285	97,3
Eau chaude dans le logement	85 750	56	51 576	39,4
Baignoire ou douche et WC à l'intérieur	148 781	97,2	123 114	94,1
Tout à l'égout	65 433	42,8	51 371	39,3

Source: Données INSEE, traitement ECs

- **Un rythme de construction qui ralentit**

Depuis 2000, la moyenne de logements autorisés est tombée de 4 400 à 3 560 par an, soit **une baisse de 3,1%**. On observe cette **évolution dans tous les secteurs de la**

construction jusqu'en 2004 : privé et social, logements individuels et collectifs.

A partir de 2005, on observe une reprise de la construction mais seulement dans le secteur privé, notamment avec les logements collectifs. En revanche, les maisons individuelles voient une diminution de 2 400 entre 1997 et 1999 à 1 500 entre 2005 et 2007 [ADUAM].

- **Une hausse du nombre de logements composés de trois et quatre pièces entre 1999 et 2006**

On observe une augmentation de 2,3% des logements de trois pièces et des logements de 4 pièces (3%). Dans les appartements ce sont surtout les F3 qui prédominent, et dans les maisons, les quatre pièces.

Nombre de Pièces	2006	%	1999	%
1 pièce	4547	3	3908	3
2 pièces	15666	10,2	13741	10,5
3 pièces	42947	28,1	34542	26,4
4 pièces	59248	38,7	46886	35,8
5 pièces ou plus	30590	20	31767	24,3
TOTAL	152998	100	130844	100

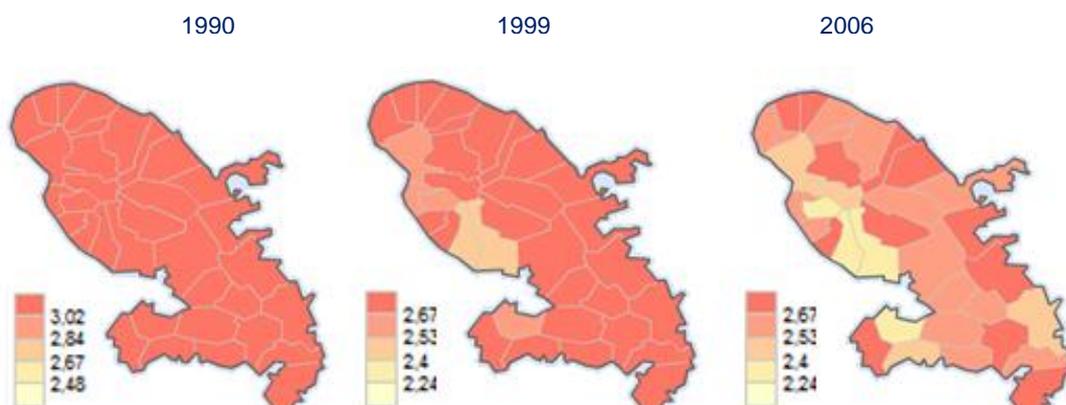
Source : INSEE RP1999 ET RP2006 , exploitations principales

- **Une diminution du nombre moyen de personnes par ménage entre 1990 et 2006**

Si en 1990 le nombre moyen de personnes par ménage est supérieur à 3, on **constate une baisse du nombre moyen de personnes par ménage en 1999**. Les communes de Fort-de-France et de Schœlcher en particulier voient leur nombre moyen de personnes par ménage fortement diminuer entre 1990 et 1999.

Entre 1999 et 2006, cette baisse s'accroît et s'étend aux autres communes de la Martinique.

Nombre moyen de personnes par ménage



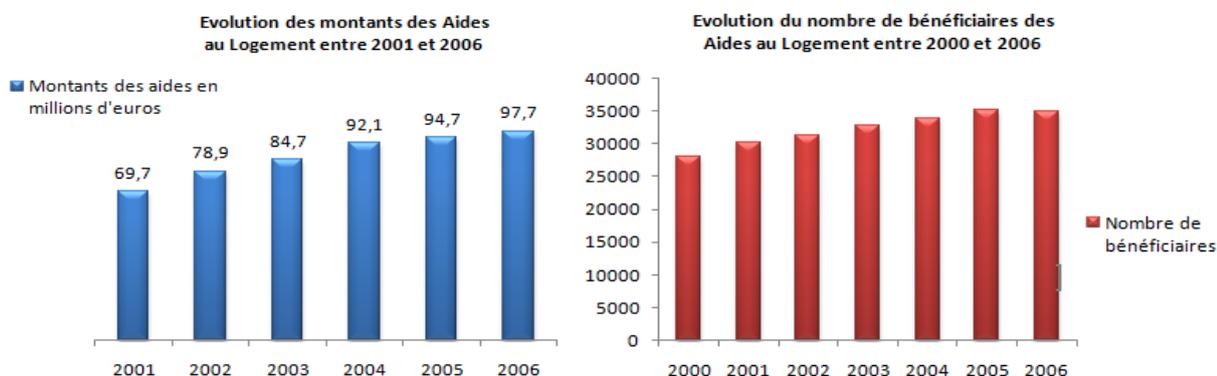
Source: INSEE – RP 1990, RP 1999, RP 2006

- **Un développement important des aides au logement**

En 2006, **97,7 millions d'euros ont été distribués sous forme d'aide au logement à 34 866 bénéficiaires.**

Depuis 2001, ce montant augmente de 7% en moyenne, annuellement et dépasse largement les montants d'aides à la pierre en Martinique.

Ces aides sont **constituées à 73% de l'ALF et à 23% de l'ALS**. Cependant, l'ALS connaît une meilleure évolution en moyenne entre 2000 et 2004 que l'ALF : 12,9% contre 10,8% [DDE-SAUH, « La crise du logement en Martinique »,2005].



Source: données ADUAM, traitement ECs

- **Une croissance du logement social**

En 2005, **près de 18% des résidences principales sont des HLM**, ce qui dépasse le taux de la métropole qui est de 16,6% [DDE-SAUH, « La crise du logement en Martinique »,2005]. Entre 2000 et 2006 un nombre de 6 930 logements sociaux locatifs et en accession ont été financés par l'État sur la Ligne Budgétaire Unique.

- **Une demande de logement social toujours importante**

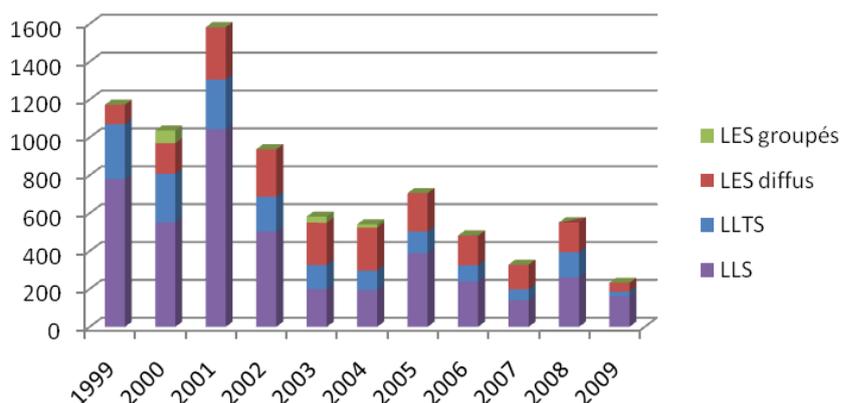
Malgré la croissance du logement, **le parc reste insuffisant puisque la demande reste de l'ordre de 10 000 demandes**. En effet, la demande en logement social se maintient et elle est **l'une des plus importantes parmi les départements français**. Elle est constituée à deux tiers, de petits et très petits ménages.

Le nombre de 10000 demandes de logement fait consensus malgré une marge d'incertitude due à des difficultés de comptabilisation. Une des raisons pourrait être les difficultés présentées par le Numéro Unique de la demande de logement. Le Numéro Unique est un dispositif mis en place depuis 2001 pour l'enregistrement des demandes de logement locatif social avec l'objectif de solutionner la gestion de demandes multiples ou en

doublons. Cependant, ce dispositif n'aurait pas été mis en place de manière homogène ; il existe toujours des problèmes de comptabilisation, du fait notamment d'un défaut de maintenance et de suivi des renouvellements des demandes de logement.

- **De manière générale, le nombre de logements neufs financés² sur la LBU en diminution depuis 2000**

Logements neufs financés sur la LBU entre 1999 et 2009



Source: données CDH, traitement ECs

Notamment on constate un écart très important entre le nombre de logements sociaux neufs financés sur la LBU en 2001 (1 804) par rapport à 2009 (232). Si l'on effectue une moyenne des logements neufs financés sur la LBU depuis 2003 – année à partir de laquelle on observe une nette baisse – ce sont 489 logements par an qui ont été financés.

- **L'immobilier privé**

On observe une augmentation très importante des ventes d'appartements et des biens neufs entre 2002 et 2005.

Selon le Tableau de Bord de la Martinique réalisé par l'ADUAM, le secteur privé est prédominant sur le marché des ventes, notamment en raison de son poids dans le parc des résidences principales (82%), et en raison de la faible capacité d'acquisition des locataires du secteur social.

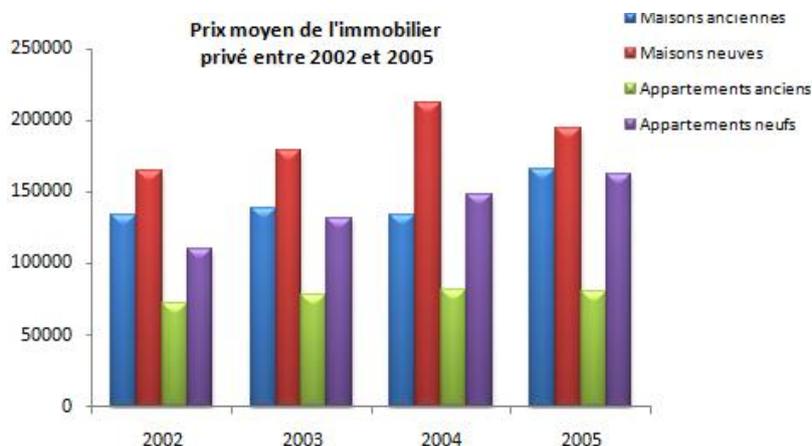
La majeure partie des biens vendus sont des appartements (61%), contre 39% de maisons.

Si ce marché est dominé par des biens anciens³ (61%), on observe **une augmentation plus importante des biens neufs entre 2002 et 2005** (+35%, contre 16% d'augmentation des biens anciens sur la même période).

² Les chiffres qui suivent concernent les logements financés et non les logements bâtis.

³ Par « anciens », l'ADUAM entend les biens de 5 ans et plus et par « neufs », les biens vendus en état de futur achèvement et les biens de moins de 5 ans,

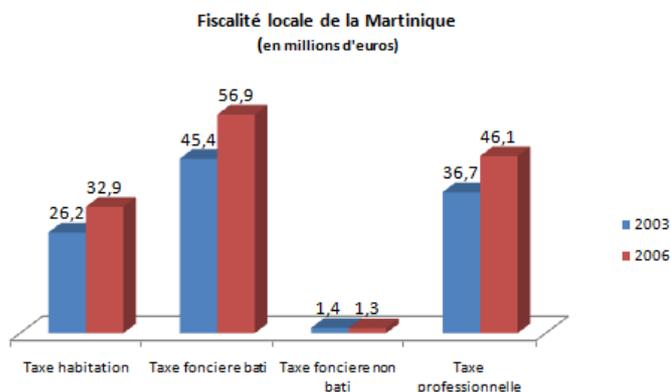
Par ailleurs, le prix moyen hors taxe des maisons et des appartements a connu une augmentation constante, notamment sur les biens neufs, résultat, notamment, de l'évolution des coûts du foncier et des constructions dites standing [ADUAM].



Source: ADUAM, Tableau de bord de la Martinique 2000-2005, traitement ECs

- **Une fiscalité locale dynamique**

Entre 2003 et 2006 la plupart des taxes connaissent une augmentation : seule la taxe du foncier non bâti TFNB présente une baisse du fait de la nouvelle réglementation qui exonère de 20% les terres agricoles.



Source: ADUAM, traitement ECs

II. CONSTATS TRANSVERSAUX– AAH et LES

Le LES et l'AAH rencontrent des problèmes d'organisation et de mise en œuvre opérationnelle déjà anciens

1. La question de la cohérence : un volontarisme dispersé, des financeurs sans stratégie collective ?

1.1. Les produits LES et AAH : des réceptacles de financements traduisant chacune des politiques propres aux financeurs

1.1.1. Des visions stratégiques propres à chacun des financeurs : DDE, CAF, CGSS, ADI, Région, Département

- **La DDE, porteur d'une politique de l'État pour le logement social**

L'AAH et le LES : deux approches de l'aide au logement

L'Aide à l'Amélioration de l'Habitat (AAH) et le Logement Evolutif Social sont deux dispositifs d'aide au logement pour les personnes à faible revenu.

Toutefois, leurs objectifs sont distincts dans la mesure où l'AAH fournit une **aide pour améliorer et ajouter des éléments de confort au logement existant**, alors que le LES est la **création d'une offre nouvelle qui vient compléter le parc de logements**.

En effet, l'AAH est une « *subvention forfaitaire couvrant une fraction du coût des travaux nécessaires à l'amélioration du logement, et le cas échéant à son extension* » [arrêté ministériel du 22 mai 1997]

Par ailleurs, l'arrêté du 29 avril 1997 prévoit « *une aide pour l'accession à la propriété destinée aux personnes physiques à faibles revenus, pour financer l'acquisition de logements évolutifs sociaux (LES), à faible coût, en accession à la propriété à titre de résidence principale [...]* »

De manière générale, la politique du logement social de l'État vise à répondre à plusieurs difficultés : une offre de logement insuffisante et inadaptée, une stagnation de la production, des zones d'insalubrité encore nombreuses, l'allongement de la durée de la vie et le vieillissement de la population, entre autres.

La création de la ligne budgétaire unique (LBU) en 1978 a permis d'accélérer le financement du logement social dans les DOM, tant en location, qu'en accession et en amélioration.

Parallèlement, de nombreux dispositifs d'aides financières ont été mis en place pour l'amélioration et l'accession sociale au logement des ménages les plus défavorisés.

Dans ce cadre, l'AAH, d'une part, vise à financer des travaux d'amélioration d'un logement existant occupé à titre de résidence principale. D'autre part, le LES permet aux ménages à faibles revenus d'accéder à la propriété d'un logement.

L'État est le premier financeur de l'AAH et du LES. Entre 2000 et 2009, l'AAH a représenté 50% de la LBU en moyenne tandis que le LES en a représenté 10%.

Au plan opérationnel, le service Habitat et ville de la DDE instruit les dossiers AAH et LES transmis par les opérateurs, une fois les montages administratifs et financiers réalisés. Il n'intervient donc pas directement dans le montage des dossiers

- **Le Conseil régional, financeur thématique du désamiantage, mais pour quelle politique d'aménagement ?**

La Région est intervenue au profit de l'aide à l'amélioration de l'habitat au motif du désamiantage principalement. Est évoquée par ailleurs une intervention de la Région au delà du désamiantage, sous forme d'une sorte d'aide à la personne relativement peu « critérisée ». Il n'a pas été possible de recueillir à ce stade de données sur les montants, le nombre et les motifs de cette aide.

Suite au renouvellement de l'équipe régionale en mars 2010, l'implication de la Région dans les dispositifs AAH et LES a été renforcée.

Dans un premier temps, la Région souhaiterait abonder le dispositif afin de compenser la diminution progressive de la contribution du Conseil Général et notamment **débloquer les dossiers en attente**.

La Région évoque ensuite la **possibilité d'abonder le fonds de garantie**.

Cette intervention nouvelle de la Région s'inscrit dans le cadre de son plan de relance qu'elle prévoit de mettre en place au cours du deuxième semestre 2010.

- **Le Conseil général, premier financeur complémentaire au titre des aides sociales pour les personnes âgées et les handicapés**

Le Conseil général a adopté à l'égard des aides à l'amélioration et à l'accession, une stratégie fondée sur le constat du manque de maisons de retraite et d'EHPAD. constat fait à l'occasion de l'élaboration du schéma gérontologique départemental.

Le Conseil Général a fait en 2009 le bilan d'un **ensemble de retards accumulés** depuis 2002. Ces retards ont entre autres pour cause le mode de programmation du CDH qui le conduirait *de facto* à toujours ajuster ses propres programmations. Aujourd'hui, il **assainit la situation pour avoir davantage de visibilité** sur les dossiers sur lesquels il est déjà engagé. *«L'enjeu est de répondre aux engagements antérieurs avant de prendre de nouveaux engagements de financement, et de s'assurer que les logements programmés sortent effectivement ».*

L'implication financière du Conseil Général est **en constante diminution** depuis plusieurs années et, dans cette année consacrée au bilan, le Conseil Général signale donc qu'il ne prévoit pas de nouvelles programmations pour l'année 2010.

Le Conseil Général est désireux aujourd'hui de faire entendre son point de vue. Il considère en effet que celui-ci n'a pas été suffisamment pris en compte tant au plan de la politique de l'habitat départementale qu'à celui des études de PLH à l'échelle des EPCI. *[Données quantitatives en attente]*.

- **La CAF, financeur de la première heure au profit des allocataires à faibles ressources avec enfant à charge**

La CAF finance environ 240 dossiers AAH et LES par an (250 en 2009), selon l'interlocuteur compétent. Le logement a constitué une priorité pour la CAF jusqu'à ce que la Petite Enfance devienne la première priorité dans les années 2004-2005. La CAF a contribué à la création du PACT en 1984 et le subventionne. Le PACT est une association, membre de la Fédération nationale des PACT ARIM.

La CAF intervient sous forme de prêt et de subvention, mais privilégie le prêt dans l'optique de responsabiliser les bénéficiaires autour de leur « projet logement ». Elle entend ainsi appeler le bénéficiaire à « l'effort ». Les aides sont de quatre ordres en AAH :

- Une aide aux petits travaux (travaux annexes : branchement compteur eau, EDF,...)
- Une aide inférieure à 15 000 €, dans le cadre d'une convention spécifique avec le PACT,
- Une aide inférieure 13 000 € pour les dossiers co-financés par la LBU
- Une aide inférieure à 7 500 € directement versée au bénéficiaire.

Les conditions d'éligibilité sont la présence de prestations familiales (enfant à charge), le plafond de ressources (Quotient familial) et la détention d'un acte de propriété (sauf pour les dossiers avec un co-financement état depuis 2010).

Deux modes de financement sont possibles : un prêt «Habitat» pour le LES et pour l'AAH, et une subvention habitat. Les deux peuvent être mobilisés si le bénéficiaire n'a pas la capacité de remboursement. Mais la priorité est le prêt. L'allocation logement permettra de garantir le remboursement de tout type de prêt sous réserve que l'allocataire réponde aux conditions de ressources. La subvention vient diminuer le montant du prêt et non aider à rembourser le prêt. Le prêt est remboursé sur les prestations familiales et/ou les fonds propres et par l'allocation logement si conditions de ressources réunies.

L'attributaire établit une cession de créance à l'opérateur/délégation de paiement au profit de l'opérateur - sauf pour le PACT- pour qu'il puisse recevoir le montant du prêt dont la libération se fait en trois paiements : 20% au début des travaux, 60% à la mise hors d'eau et 20% à la livraison/ entrée dans les lieux. Deux paiements depuis 2010 (60 % au début des travaux, le reliquat à la fin).

Exemples de schémas possibles :

▪ LES

- Hypothèse 1 : un prêt « habitat » de 40 000 € depuis 2010, soit le maximum (35 000 € par dossier en 2009, 30 000 € jusqu'en 2008).

- Hypothèse 2 : un prêt de 15000 € et une subvention de 20000 €

▪ AAH

- Hypothèse 1 : un prêt de 12 200 € soit le maximum par dossier.

- Hypothèse 2 : un prêt de 3200 € et une subvention de 9000€.

Les subventions CAF ne dépassaient pas 9000 € en 2009 et 10 000 € depuis 2010.

Le demandeur n'est pas toujours bénéficiaire de l'allocation logement, mais ouvrir le droit à un prêt lui permet d'avoir l'allocation logement s'il répond aux conditions de ressources.

La condition pour déclencher l'allocation logement est d'occuper le logement. Ce qui pose problème quand le LES n'est pas considéré comme habitable par l'attributaire et que celui-ci n'a pas les fonds nécessaires pour réaliser les finitions rapidement : cela décale le remboursement du prêt. Or la CAF commence à prélever l'échéance 2 mois après le versement du solde du montant total (35 000 € maximum par dossier). La principale solution à ce problème est de convaincre le bénéficiaire d'habiter le logement dès qu'un minimum de finitions réalisé le permet. L'autre solution serait de construire des produits « plus finis ».

Raisons du rejet éventuel d'un dossier : d'abord le doute sur le financement et/ou sur l'apport personnel. Une enquête sociale permet de lever ces doutes, Puis, les difficultés sur la propriété du terrain ou les autorisations à obtenir auprès des propriétaires en titre ou leurs héritiers (pour les dossiers sans co-financement LBU, par ailleurs la CAF propose une aide à la sortie de l'indivision successorale). Mais ces cas sont rares pour la CAF.

Aujourd'hui la CAF a réduit son délai de traitement des dossiers : il s'écoule 2 à 3 mois entre la réception du dossier et la notification à l'opérateur de la décision de financement.

La CAF entend rester neutre face au choix de l'opérateur par l'attributaire.

Il paraît très difficile pour la CAF de chiffrer la part des dossiers non aboutis. Le principal constat est la baisse de dossiers AAH et LES entre 2005 et 2009.

La CAF est favorable à une **politique d'insertion globale de la personne** et considère que « l'insertion commence par le toit ». L'objectif est de fixer le bénéficiaire sur le terrain dont il est propriétaire et d'offrir une alternative au HLM. S'il faut financer de l'HLM, il est souhaitable de concevoir des petits ensembles.

Par ailleurs il conviendrait de favoriser les opérations collectives de type RHI : celles-ci sont à l'initiative des mairies. C'est donc **vers des politiques concertées avec les mairies qu'il convient d'aller**.

Enfin le nœud du problème reste l'apport personnel et la capacité d'endettement : s'agissant de publics très précarisés, seule l'augmentation des participations des financeurs peut réduire la part personnelle. Or les budgets publics ne peuvent à ce jour le prévoir.

- **La CGSS intervient sur l'AAH au profit des personnes retraitées (300 dossiers)**

Le nombre de retraités du régime général en Martinique est de l'ordre de 50 000 dont 16 % bénéficiaires du « minimum vieillesse ».

La CGSS s'est particulièrement investie dans l'aide à l'amélioration de l'habitat dans le contexte créé par le cyclone Dean. L'aide « Dean » est plafonnée à 4 000 €, les prestations extra-légales à 2 200 €.

La majorité de ses bénéficiaires réside « en diffus », dans des logements vétustes, souvent hors normes (séisme, cyclone), et présente de faibles ressources. Le cyclone Dean a, à cet égard, rendu visibles pour tous des situations souvent déjà repérées par la CGSS.

Il est souligné que pour ceux-ci **l'apport personnel est quasiment impossible et que les titres de propriété sont très difficiles à produire**. Le nœud du problème est toujours en amont, et porte sur la propriété du foncier ; le plus souvent, le logement est en indivision, ou encore le retraité est propriétaire des murs mais pas du sol. Ces facteurs bloquants entraînent l'exclusion des aides d'un public qu'il faudrait quantifier.

Selon une estimation, 500 retraités ont besoin d'une aide post-Dean : ils sont aidés à 52 % par la CGSS et à 48 % par l'Etat et le Conseil général.

Contre la dispersion des aides, la CGSS plaide pour **la mise en place d'un dispositif coordonné avec un dossier de demande unique et une « porte d'entrée » unique** ; à cet égard, elle fait valoir que tous les CCAS sont en réseau et constituent des pôles d'accueil.

- **L'Agence départementale de l'insertion - ADI**

L'ADI intervient en complément de l'Etat depuis 1996. A partir de 2002, a été créé un dispositif pour aider à l'amélioration de l'habitat pour les cas sociaux peu lourds qui portent sur les travaux de finition des LES. On compte **deux dispositifs AAH à l'ADI** : *L'AAH classique* et une *AAH autonome*, spécifique à l'ADI qui vient en complément du LES pour permettre l'occupation du logement dans des conditions sanitaires minimales. En AAH autonome, 90 dossiers en 2009, en AAH classique : 70, selon l'interlocuteur compétent rencontré. Pour l'AAH classique : 5336 € par dossier ou 7622 € par dossier si l'opération est dans un périmètre OPAH ou FIG. **L'ADI finance exclusivement les dossiers des publics bénéficiaires du RMI pour le compte du Conseil général.** En AAH autonome, l'ADI intervient seule pour ses bénéficiaires.

Par ailleurs, **l'ADI a signé une convention avec le PACT depuis 2002.** Le PACT peut faire travailler des bénéficiaires du RMI sur des chantiers d'insertion. Parmi les publics aidés, on compte également les contractuels titulaires d'un CIA

1.1.2. Eléments d'analyse du nombre de dossiers et des financements pour chacun des financeurs

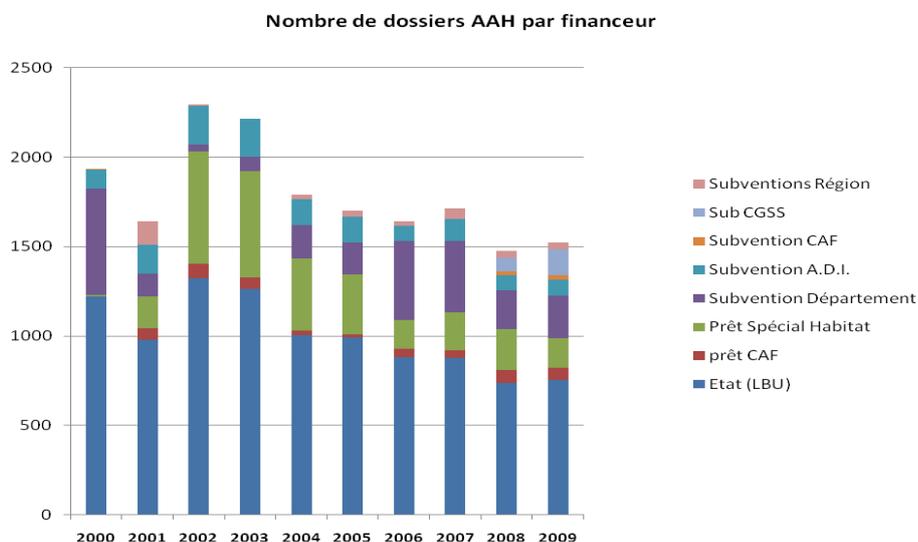
Comme présenté *supra*, l'Etat est le premier financeur de l'AAH et du LES. Il finance l'ensemble des dossiers AAH et LES et représente la part la plus importante du plan de financement des dossiers.

Outre la subvention de l'Etat, l'AAH et le LES sont financés, comme indiqué précédemment, de manière inégale selon les années, par le Département, la Région, l'ADI, la CAF, et la CGSS (AAH seulement) ainsi qu'au travers des prêts délivrés par *Martinique Habitat*.

Les éléments présentés ci-après présentent le nombre de dossiers financés et les montants correspondant, par financeur, à partir de la base de données DDE, seule base nous permettant d'avoir des chiffres comparables pour chacun des financeurs sur l'ensemble de la période 2000-2009. A titre d'exemple, les chiffres communiqués par la CAF portaient uniquement sur la période 2004-2009 et globalisaient les prêts, les « financements mixtes » ainsi que les subventions. Des précisions ont été demandées mais nous sommes en attente d'un retour. Ce sont donc les chiffres enregistrés par la DDE qui ont été pris en compte. Toutefois, ceux-ci peuvent parfois poser question. Par exemple, **tant pour l'AAH que pour le LES, la forte diminution de la part du Département n'apparaît pas de manière significative dans la base de données transmise.** Des précisions sur les chiffres transmis restent en attente de la part du bureau compétent.

A noter : l'analyse des prêts et subventions accordés pour l'AAH et le LES est présentée de manière plus détaillée dans les parties 1.4.3. *Montants des prêts et subventions accordées*, des fiches AAH et LES.

- **AAH : nombre de dossiers et évolution de la part des contributions, par financeur**

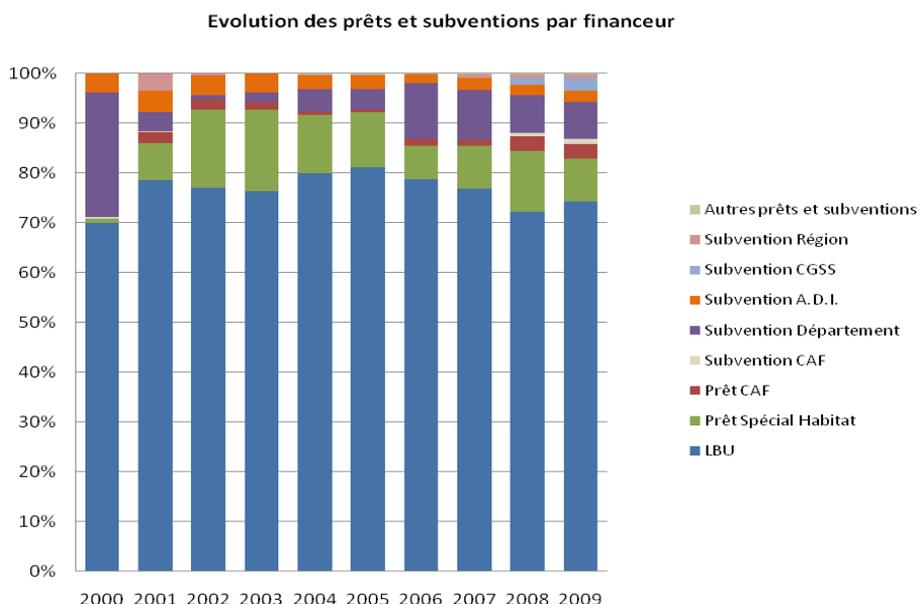


Source: Base de données DDE, Exploitation ECs

De manière générale, le nombre de dossiers financés par l'Etat est en diminution constante depuis 2002.

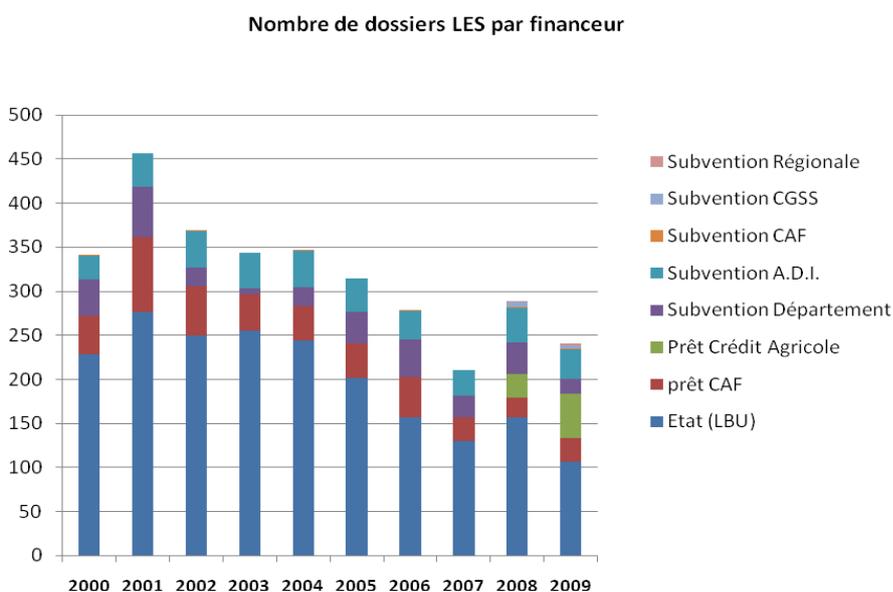
Le nombre de dossiers ayant obtenu un prêt Martinique Habitat est également en nette diminution à partir de 2003.

S'agissant des financements, on note globalement une forte inconstance de la part des crédits du Département ainsi que des prêts délivrés par Martinique Habitat entre 2000 et 2009.



Source: Base de données DDE, Exploitation ECs

- **LES: nombre de dossiers et évolution de la part des contributions, par financeur**

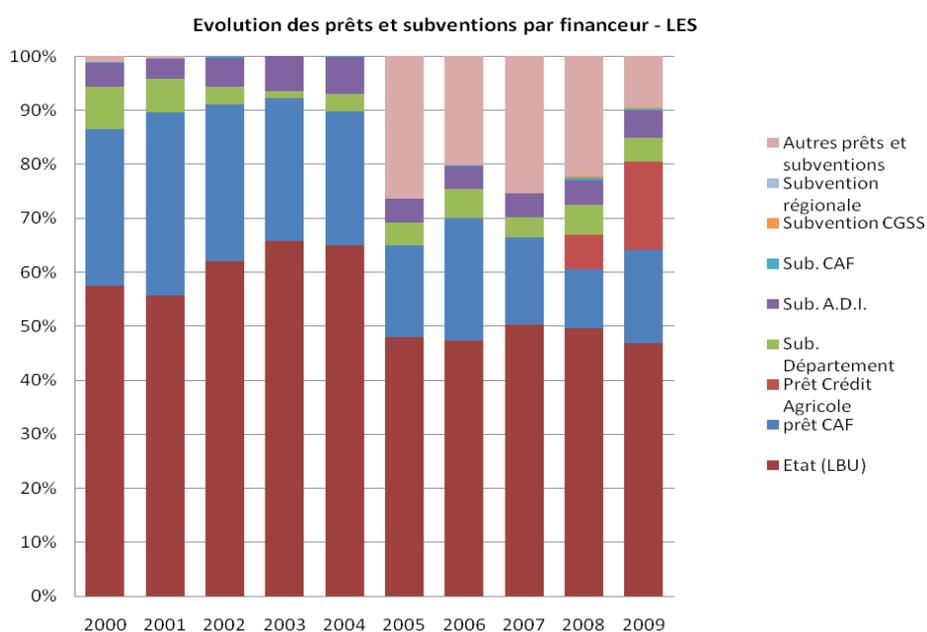


Source: Base de données DDE, Exploitation ECs

De manière générale, le nombre de dossiers financés par l'Etat est en diminution constante depuis 2002.

S'agissant des financements, il est à noter que les prêts délivrés par Martinique Habitat ne figurent pas dans la base de données DDE transmise. En revanche, apparaît une catégorie « autres prêts et subventions », à partir de 2005 qui pourrait intégrer le prêt Martinique Habitat. Nous sommes en attente d'un retour du bureau compétent à ce sujet.

On note par ailleurs, que les prêts CAF représentent la part la plus importante des financements après la LBU, du moins jusqu'en 2005.



Source: Base de données DDE, Exploitation ECs

1.1.3. Des tentatives par le passé de coordonner ces politiques et la mise en œuvre des financements...

Une **conférence des financeurs** a été mise en place entre 1992 et 1998 par le Conseil général pour clarifier les apports de chaque partenaire et éviter les redondances et les cumuls. La définition des « publics-cibles » de chacun a ainsi permis leur répartition entre les financeurs et donc une rationalisation des aides. Le Conseil général a ainsi centré sa priorité sur les personnes âgées et les personnes handicapées, la CAF sur les familles allocataires, l'ADI sur les bénéficiaires du RMI. La CGSS a ensuite été sollicitée par les partenaires pour apporter une aide supplémentaire aux personnes âgées.

Mais cette **conférence des financeurs qui couvrait tant l'AAH que le LES, ne se réunit plus depuis 1998.**

Quant à la commission départementale d'attribution – CDA -, elle ne traite que du LES.

L'abandon de la conférence des financeurs a entraîné une **perte de cohérence** d'un système de mise en œuvre de l'AAH du LES appelant par excellence à cumuler des aides de nature différente pour parvenir à financer le logement de publics très précarisés.

Le système partenarial devait s'assurer de la **convergence des politiques autour d'un accord stratégique clair sur les critères des publics aidés et sur les critères d'état du logement**, accord stratégique qui devait aussi dégager les conditions d'une cohésion opérationnelle des services au sein des co-financeurs.

Il est aujourd'hui nécessaire de **réfléchir à une manière de remettre en phase les financeurs**, tant au plan de la complémentarité de leurs objectifs respectifs qu'au plan de l'additionnalité ou de la non additionnalité de leurs subventions, et, enfin, au plan du phasage calendaire de leurs procédures respectives.

A cet égard, les phases 2 (prospective) et 3 (plan d'actions) de la présente mission détermineront la faisabilité d'une stratégie commune, dont l'absence aujourd'hui est l'une des raisons majeures des difficultés rencontrées.

1.1.4. Un défaut manifeste de concertation des partenaires

Le **CDH est une instance de concertation des partenaires** mais celle-ci ne porte que sur la coordination des politiques de l'habitat des différents financeurs et non **pas sur la mise en place d'une stratégie de synthèse entre les politiques de l'habitat, du logement social, de l'aide sociale, de l'insertion et de l'aménagement du territoire.**

Par ailleurs, la CDA, en vigueur pour le LES et non pour l'AAH aujourd'hui, apparaît davantage comme le lieu d'enregistrement des décisions prises par chacun dans le cadre de sa politique propre. C'est également un lieu de mutualisation de l'information. Les décisions de subvention qui y sont communiquées étant prises au regard des politiques propres de chacun.

A cet égard, signalons que ce défaut de concertation en amont serait à l'origine des difficultés rencontrées par le Conseil général dans sa propre programmation : en effet, selon le service habitat du Conseil général, en 2002 un CDH valide la programmation AAH et LES annoncée par la DDE. En novembre de la même année, la DDE, constatant la disponibilité de crédits non épuisés par le LES, les affecte à l'AAH. Du coup, le Conseil général se trouve sollicité par un afflux de dossiers qui sature sa propre capacité et de traitement des dossiers et de financement. L'engorgement ainsi créé sur plusieurs années conduira à arrêter les

Concepts-clés : habitat indigne, logement décent et insalubrité

La notion d'**habitat indigne** recouvre l'ensemble des situations d'habitat qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine ; et dont la suppression ou la réhabilitation relève des pouvoirs de police administrative exercés par les maires et les préfets. Cette notion englobe :

- les logements, immeubles et locaux insalubres,
- les locaux où le plomb est accessible (saturnisme infantile),
- les immeubles menaçant ruine,
- les hôtels meublés dangereux,
- les habitats précaires.

L'habitat indigne ne recouvre :

- ni les logements inconfortables (ceux ne disposant pas à la fois d'une salle d'eau, de toilettes intérieures, et d'un chauffage central),
- ni les logements vétustes (notion qui renvoie à l'entretien),
- ni les logements non décents au sens de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) et de son décret d'application n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques d'un logement décent.

La **décence est une notion plus large** que l'habitat indigne. Il s'agit d'une notion de droit privé qui s'applique dans les rapports locatifs, pour les logements mis en location. Le dispositif a été précisé par la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement. Les critères de décence sont précisés par le décret n°2002-120 du 30 janvier 2002.

La décence du logement concerne les parties privatives du logement qui entrent dans le champ du de bail.

Est défini comme **insalubre** tout immeuble, bâti ou non, vacant ou non, dangereux pour la santé des occupants ou des voisins du fait de son état ou de ses conditions d'occupation.

Sources : Pole national de lutte contre l'habitat indigne
[<http://www.habitatindigne.logement.gouv.fr>] et
[<http://www.yvelines.pref.gouv.fr/>]

financements en 2009 afin de faire le bilan et résorber un retard qui « a endetté la collectivité sur un nombre important de dossiers. »

Ce qui l'a conduit à ne pas proposer de nouvelles prévisions de financement pour 2010.

Le Conseil général considère aujourd'hui qu'il convient d'annuler des décisions de financement prises en faveur de dossiers, pour certains depuis 1997, et qui ne sont toujours pas « sortis ». Et qu'il ne prend maintenant plus d'accord de principe mais des décisions de financement déterminées par les crédits effectivement disponibles.

Une mise en cohérence insuffisante des différentes politiques

- **Une articulation insuffisante entre politiques d'habitat, politiques sociales, politiques urbaines et d'aménagement du territoire aux différentes échelles**

Est posé le **problème de l'exercice de la compétence en matière d'habitat** et de **sa mise en cohérence avec d'autres compétences institutionnelles** : les **politiques sociales** d'une part, les **politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme** d'autre part.

Ceci peut s'analyser ainsi :

Une « entrée » Habitat a toujours prévalu et prévaut toujours : c'est donc par l'approche technique du logement, puis par l'approche financière du logement social qu'est appréhendée la problématique du logement privé dégradé. Cela a conduit à partir d'une description technique de l'insalubrité et de la notion de « logement décent » introduite par la loi Besson et complété par le décret « décence » entre autres. à prendre des dispositions pour aider les propriétaires occupants à résoudre les aspects fondamentaux de l'habitabilité de leur logement. Une délibération-cadre est prise à cette époque par le Conseil général sur les « centres-bourgs vétustes », en vue d'améliorer le cadre de vie et de garantir la « décence » des logements.

Le montage financier des dossiers a conduit à compléter les aides à la pierre par des aides à la personne : ainsi est mobilisée « l'entrée » Public.

La politique de l'Etat pour l'habitat croise la politique du Département pour les personnes âgées. De facto ces deux politiques vont rencontrer la **politique de redynamisation des bourgs**, à l'initiative des communes et soutenue par l'Etat au travers du FRAFU. Ainsi, lorsque la commune définit un « périmètre programmé » au travers d'une OPAH ou d'un PIG, alors s'opère la jonction entre ces deux politiques sociales et du logement avec une politique d'aménagement. Le FRAFU a été alors mobilisé pour par exemple financer

des acquisitions foncières dans des « dents creuses » pour permettre de faire du logement social en centre-ville. Ainsi en a-t-il été de Fort-de-France et de Sainte-Anne. Mais en l'absence de politiques urbaines et d'aménagement du territoire – à l'initiative de la commune ou de la Région – il a manqué à l'AAH et au LES « l'entrée » Aménagement pour apporter les réponses requises en matière foncière.

C'était dès 1998 le rôle du SAR que de prévoir et de prescrire le foncier destiné à l'urbanisation et parmi celui-ci les espaces destinés aux fonctions résidentielles ou économiques. Dès lors il était possible de confier au SAR le soin de préciser de manière peut-être moins prescriptive les types de logement visés. Par déduction des espaces susceptibles de mobiliser l'AAH ou le LES auraient été mis en évidence.

Il est à noter toutefois qu'il n'est pas dans la vocation du SAR de dessiner des périmètres urbains ou ruraux (prérogatives réservées aux PLU). On rappelle que l'insalubrité est diffuse et ne correspond pas à l'approche spatiale du SAR dont les zonages sont très larges. En revanche le **SAR peut fixer des objectifs généraux. Ceux de l'actuels SAR paraissent inadaptés.**

- ***Une absence de document de référence territorialisé***

L'absence de PLH paraît être un frein majeur et sans doute un facteur aggravant. Le PLH de la CACEM qui est le plus avancé, n'a pas à ce jour rencontré le consensus et n'est pas encore entré en vigueur.

Pour certains acteurs, un PLH départemental serait nécessaire.

- ***Les politiques du logement dépendent des maires. Ceux-ci ont l'initiative de la mise en place de dispositifs spécifiques sur des périmètres que les communes ont seules compétence à définir***

La DDE se montre régulièrement pro-active pour informer, sensibiliser et susciter la mise en place d'OPAH, de PIG, de PST et de RHI. Concernant les opérations RHI (Résorption de l'Habitat Insalubre) : 13 sont en cours (concernant 10 communes), et 10 en projets. 7 communes présentant des quartiers insalubres n'ont aucun projet de RHI (source DDE)

- ***Sur le défaut d'articulation des politiques publiques***

La logique aurait voulu que les politiques de logement et d'habitat -intégrant les problématiques d'insalubrité- soient pensées en vue de leur traduction dans l'espace par **la politique globale d'aménagement du territoire**. A cet égard, le SAR, document stratégique à 10 ans et opposable au tiers, est par nature la traduction dans l'espace de

l'ensemble des politiques d'urbanisme et d'aménagement, mais aussi de développement économique et social - concourant au développement durable du territoire.

Même si l'échelle du SAR, n'a pas la précision des SCOT et des PLH, nous soulignons la nécessité de **renforcer la mise en cohérence de ces politiques publiques autour de ses objectifs généraux.**

Il est fait observé que les SCOT et les PLH en cours et en projet à l'échelle des intercommunalités devraient permettre dans un avenir proche (?) d'adosser les politiques AAH et LES à ces documents stratégiques de planification spatiale.

On note aujourd'hui une **difficulté des communes à mener des démarches de SCOT dans le cadre des EPCI**, notamment du fait d'une crainte de mutualiser une connaissance et des objectifs qui pourraient les « pénaliser ».

Toutefois, les solutions à apporter au problème de l'insalubrité et de l'habitat dégradé pourraient être un moyen de produire un consensus entre les maires sur le bénéfice à retirer d'une stratégie globale de réhabilitation et de résorption de l'insalubrité. Cela permettrait d'engager et d'aboutir ces SCOT.

L'absence jusqu'en avril 2010 de la Région, compétente pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dans les réflexions menées sur ces sujets est apparue très regrettable à cet égard.

La réflexion sur le partenariat doit anticiper l'évolution du contexte institutionnel engagée récemment, et explorer les modalités possibles du futur portage de la compétence habitat.

1.3. Quelle réflexion stratégique sur le LES et l'AAH dans le cadre d'une politique globale concertée du logement social et de l'aménagement ?

1.3.1. Une programmation annuelle déterminée par la LBU et la production de logement social

- ***La coordination des financeurs n'a pas conduit à la co-construction d'une stratégie commune***

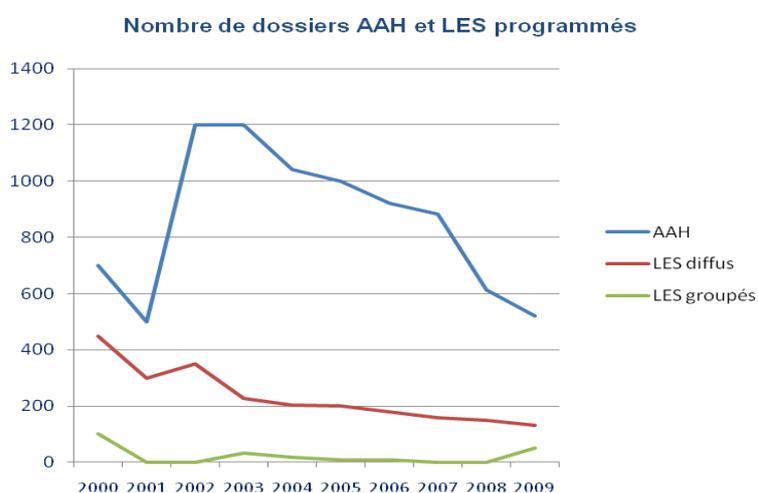
Les financements de l'Etat sur l'habitat étant prépondérants en volume, ils conditionnent la programmation du CDH ; les capacités propres des autres financeurs à influencer sur cette programmation s'en trouvent réduites, au point que parfois ils ne peuvent pas « suivre ». Or les financeurs avaient déploré par ailleurs le peu d'anticipation que leur laisse l'Etat par rapport à sa propre programmation budgétaire. **La prépondérance des financements de l'Etat et sa maîtrise des calendriers rendent difficile la mise en cohérence des actions propres des partenaires avec ceux-ci.** Est

posé ici le problème du phasage des procédures de décisions respectives.

- **Une reconnaissance insuffisante de la pertinence et l'utilité de l'AAH et du LES par l'administration centrale**

Face à un enjeu de reconnaissance de l'AAH et du LES comme « logements sociaux privés », enjeu rappelé par le GIDOS, la DDE souligne **le caractère spécifique de la situation de l'habitat en Martinique**, et la difficulté d'obtenir des crédits suffisants auprès de l'administration centrale, préoccupée par le logement locatif social, dans un contexte de production nettement insuffisante.

- **Dès lors, une programmation AAH et LES globalement en baisse**



	AAH	LES diffus	LES groupés
2000	700	450	100
2001	500	300	0
2002	1200	350	0
2003	1200	228	32
2004	1042	204	17
2005	1000	200	10
2006	921	178	10
2007	882	157	0
2008	612	150	0
2009	520	130	50

Source: CDH, traitement ECs

Si la programmation de dossiers AAH est particulièrement importante en 2002 et 2003 (1200 dossiers), on note une diminution progressive jusqu'en 2007, puis une diminution plus forte jusqu'en 2009, avec seulement 520 dossiers programmés.

De la même manière les programmations de LES diffus et groupés sont en baisse constante depuis 2000, avec aucun LES groupés programmés en 2007 et 2008.

1.3.2. Le point de vue « engagé » des opérateurs

Dans ce contexte, les opérateurs argumentent pour la **prise en considération du contexte spécifique de la Martinique** et appellent à **un meilleur ajustement de la politique de l'habitat social de l'Etat.**

- ***Une inégale volonté politique de développer ce type de logement social***

Pourtant, très tôt, la DDE suivie par la préfecture prend des dispositions pour permettre le développement de l'AAH et du LES. A cette fin d'ailleurs, est mis en place l'agrément des opérateurs privés.

- ***Le sentiment d'une politique axée sur le développement des HLM***

Prévaut dans la conception même de la politique de l'habitat, la notion du logement social de type « HLM ». Bien que la décennie voit effectivement la montée en puissance de l'AAH et du LES dans les politiques des partenaires, **ceux-ci ne sont pas considérés comme « logements sociaux »** - ce qui sera rappelé par l'administration fiscale aux opérateurs et entraîne un différend sur le taux de TVA applicable aux travaux.

- ***Le sentiment que, le LES et l'AAH sont les « variables d'ajustement » de la LBU***

Conséquence de ce qui précède, les CDH paraissent affecter les enveloppes au LES et à l'AAH en déduction de ce que le logement HLM ne consommera pas. C'est par la négative que paraissent être définis les « quotas ». D'où une production inégale qui ne reflète pas une stratégie.

Les rapports des CDH montrent à cet égard que les partenaires ont souhaité mettre l'accent sur les produits AAH et LES suite aux **différentes difficultés rencontrées dans le bouclage des opérations de LLS** (notamment la rareté du foncier équipé disponible), **afin d'aboutir à la consommation maximale des crédits.**

Grâce à la fongibilité de la LBU, les crédits disponibles sont ainsi basculés au profit de l'AAH et du LES.

L'intérêt de ces deux produits est alors réaffirmé. **Toutefois, les partenaires précisent que la priorité sera redonnée au « locatif social »** dès que les solutions de reconstitution de stock pourront être opérationnelles.

- ***L'impression que l'actuelle politique du logement social concourt à développer des parcours résidentiels « à l'envers »***

Dès lors, semble prévaloir l'idée que le logement en HLM est toujours le but, et le souhait des publics à faibles ressources. Une sorte d'*a priori* peut en effet parfois être repéré dans le fonctionnement de ce système : le logement en HLM est préférable – et donc préféré – au logement personnel insalubre ou indécent. **L'amélioration de ce logement, soit surtout la sortie de l'insalubrité, ne serait qu'un pis aller par rapport à la solution optimale qu'est l'HLM.**

Cet a priori conduirait à privilégier les logements locatifs sociaux, alors que le bon sens voudrait l'inverse : permettre aux publics éligibles de revenir chez eux, ou encore d'accéder à la propriété. Et ainsi libérer des logements HLM pour ceux qui en ont vraiment besoin et ne sont pas éligibles à l'AAH ou au LES.

- ***L'impression d'un manque de conscience sur la pertinence et l'utilité des deux produits***

Ce point renvoie au **défaut d'articulation entre les politiques des partenaires et au sein même de chaque institution**. L'approche « produit » tend à retirer son sens au « produit » : on ne voit qu'une modalité de l'habitat, on perd de vue sa finalité globale tant par rapport à la personne ou au ménage bénéficiaire que par rapport aux enjeux de cohésion sociale et territoriale. A fortiori, les enjeux économiques globaux des coûts publics respectifs des diverses solutions de logement sont occultés.

1.4. Un consensus des acteurs sur la pertinence certaine de ces deux produits

- ***Une action constante et continue pour la sortie de l'insalubrité et l'amélioration du cadre de vie***

Le SAR de la Martinique évoque **10 000** logements insalubres en 1998 ; la DDE rappelle en 2005 les chiffres issus des recensements de 1997, de **6 300** logements insalubres dont 2300 « logements de fortune », représentant 9600 personnes ; et l'ADUAM évoque **5 000** logements insalubres en 2005 (tableaux de bord économiques) selon son étude de 2001 toujours citée en 2010 par la DSDS. Les opérateurs du GIDOS quant à eux, ont avancé le chiffre de 25 000 logements insalubres, lors du déplacement en Martinique de la mission commune d'outre mer (14 au 17 mai 2009).

Les nombres d'AAH et de LES **réalisés entre 2000 et 2009 sont de :**

- **866 dossiers LES terminés** sur un total de 1684 dossiers financés parmi les 2632 dossiers réceptionnés (enregistrés sur la base Libelul de la DDE) ; ceux-ci sont probablement partiellement compris dans les 1319 logements réalisés à la

faveur de 24 opérations de RHI entre 1999 et 2003, cités par le rapport 2005 de la DDE.

- **5853 dossiers AAH terminés** sur un total de 9371 dossiers financés parmi les 10525 dossiers réceptionnés (enregistrés sur la base Libelul de la DDE)

Bien évidemment, ces chiffres ne se superposent pas : si les LES devraient en théorie concerner l'insalubrité repérée, il n'en va pas de même – ou très partiellement – de l'AAH. Cependant, ces chiffres donnent un rapport en ordre de grandeur entre l'enjeu estimé et la réponse apportée sur la période 2000-2009.

Schématiquement, selon les deux estimations extrêmes, **de l'ordre de près de 9 % à 18 % des personnes ou ménages vivant dans l'insalubrité, en seraient sorties au cours de la décennie.**

Mais ceci ne tient pas compte de la dégradation de logements susceptibles d'être devenus insalubres sur la même période. Et qui, semble-t-il, ne sont pas repérés ni chiffrés, autrement que par le recensement complémentaire de 2006 ; celui-ci permet de déduire des « éléments de confort du logement » les données suivantes :

« Nombre d'habitants qui n'ont pas :

Electricité dans le logement :	3 365
Baignoire ou douche et WC à l'intérieur :	4 286

Sous réserve d'études complémentaires à ce jour non menées ou non accessibles - et principalement celle confiée récemment par la Région à l'ADUAM - et de la discussion à venir dans la phase suivante de la présente mission, ces chiffres semblent configurer le « noyau dur » de l'insalubrité.

L'impact de l'action menée en amélioration de l'habitat reste pour sa part également difficile à mesurer. Pourtant, sur un plan qualitatif, **les effets visuels des AAH sont assez perceptibles**. Les déclarations à cet égard des bénéficiaires rencontrés attestent d'un **sentiment dominant de satisfaction nonobstant les difficultés rencontrées en amont**.

Dans tous les cas, il apparaît que la connaissance des enjeux, conditions de leur traduction en objectifs pour cadrer la politique et sa mise en œuvre, reste une difficulté majeure.

Pour autant, l'ensemble des acteurs intervenant dans la mise en œuvre de l'AAH et du LES concordent à en souligner la pertinence.

- **Le caractère évolutif du logement**

Conçu pour réduire le coût du LES, son caractère évolutif est assurément une idée forte. Cependant, on observe que le

logement sera effectivement pris en charge par le ménage occupant, quand celui-ci a des ressources suffisantes, c'est-à-dire un ou deux salaires. Qu'il est dès lors parfaitement inséré.

A l'inverse, les publics précarisés, disposant de peu de ressources, non seulement sauront plus difficilement améliorer le logement, mais risquent aussi de ne pas assurer l'entretien du logement non fini livré. Ainsi **l'absence de finition devient facteur de dégradation**.

Est en cause ici la **faiblesse des ressources** mais aussi le **caractère plus ou moins inséré du bénéficiaire**. Et la manière dont l'accompagnement effectué par l'opérateur aura permis son appropriation et sa responsabilisation à l'endroit du LES.

- ***Le maintien du statut de propriétaire d'une population à faibles ressources***

En évitant au bénéficiaire le logement en HLM, et en lui permettant de rester chez lui, est visé également le maintien du statut de propriétaire. Il est largement observé que **les bénéficiaires sont attachés à leur patrimoine et sont pleinement satisfaits d'une réhabilitation qui revalorise le logement sur un double plan, financier et symbolique**. Certains partenaires comme la CAF attachent une importance particulière aux facteurs conduisant à la responsabilisation des bénéficiaires et à éviter une dépendance psychologique aggravant une dépendance financière à l'égard des aides.

Les deux produits confirment leur pertinence sur ce point, avec un bémol cependant : pour certains publics très précarisés, un accompagnement renforcé pourrait prévoir l'apprentissage des responsabilités et des obligations afférant au statut de propriétaire.

Mais **un nombre relativement important de dossiers n'ont présenté ni titre ni autorisation**, ce qui conduit à poser la question du statut réel de l'occupant attributaire.

- **Pour l'AAH** : 2 094 mais dont 1 569 avec autorisation du propriétaire, donc 525, soit 5% du total des AAH.

Qui sont ces 525 dossiers ? Des retraités : 347, et des Rmistes : 67 dossiers.

- **Pour le LES** : 879 dossiers mais dont 739 avec une autorisation du propriétaire, donc 140, soit 8% du total des LES

Qui sont ces 140 dossiers ? Des retraités : 59 dossiers ; et des Rmistes : 25 dossiers.

Sur ce point, la DDE fournit deux types d'explication. D'une part, selon certains acteurs, les cases correspondantes dans la base de données LIBELUL n'étaient pas remplies, lors de

l'instruction à la DDE, lorsque les pièces justificatives n'étaient pas jointes aux dossiers. Les opérateurs devant systématiquement vérifier le statut de propriété du candidat à l'AAH ou au LES, les instructeurs à la DDE s'en remettaient aux opérateurs, surtout au début des années 2000, et ne demandaient pas toujours que les pièces leurs soient renvoyées.

Mais par ailleurs, d'autres acteurs au sein de la DDE signalent que si les éléments n'ont pas été renseignés dans la base de données, il ne peut s'agir que d'un défaut de saisie, et que les pièces justificatives ont bien été transmises à la DDE. Il est en effet rappelé que l'instruction des dossiers se veut tout à fait rigoureuse et n'a pu accepter ces dossiers sans justificatifs.

- ***La préservation du patrimoine***

Affiché comme un objectif par les opérateurs, la réhabilitation de maisons anciennes et présentant un caractère patrimonial, est attendu **comme un effet secondaire de l'AAH**. La base Libellul de la DDE précise les données suivantes :

- 39 dossiers concernent des logements protégés au plan architectural.

En fait, cette dimension paraît avoir été **assez peu prise en compte dans le montage des dossiers**.

Certes, l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France est sollicité, en cas de nécessité, dans le cadre de l'instruction du permis de construire ou de l'autorisation de travaux.

Toutefois, des aides complémentaires, certes rares, de la DRAC ou de la Fondation du Patrimoine, ne sont pas prévues dans le montage des dossiers. Le seul critère d'appartenance du bâtiment à une ZPPAUP ou à un périmètre protégé (monument historique) ne semble pas être pris en compte dans l'instruction du projet.

Une meilleure articulation de l'AAH avec des opérations de réhabilitation sur des périmètres de centre bourg, devrait à l'avenir permettre de relever le niveau de priorité de cet objectif. Et permettre un surcroît de « ciblage » de personnes très précarisées et vivant dans des logements anciens très dégradés – le plus souvent présents en centre bourg.

- ***Le maintien à domicile des personnes âgées***

Rappelons que la part de personnes âgées en Martinique (18,5%) est supérieure à la moyenne relevée dans les DOM (13,5%) et que la population est tendanciellement vieillissante, singulièrement dans le Nord. En effet, La Martinique n'échappe pas au phénomène de vieillissement de la population qui touche la plupart des pays développés.

Selon le scénario central d'évolution de la population réalisé par l'INSEE, la part des personnes âgées de plus de 60 ans devrait connaître une forte augmentation dans les prochaines années. Elle devrait **dépasser les 22% en 2020 et atteindre près de 34% de la population martiniquaise en 2030**. Par ailleurs l'âge moyen d'un martiniquais sera de 44 ans (36,4 en 2005).

Dans ce contexte, le **schéma gérontologique de la Martinique** élaboré par le Conseil général, qui en a la compétence, met en avant, entre autres, **un objectif visant à améliorer les conditions de vie et d'habitat**. Par ailleurs, il souligne la **nécessaire mise en œuvre d'une véritable politique du maintien à domicile des personnes âgées**.

L'AAH s'inscrit ainsi dans les objectifs du schéma gérontologique, en **garantissant des logements habitables plus longtemps pour les personnes âgées qui peuvent rester chez elles et ainsi conserver leurs repères**. Cela aurait également un effet retardant dans le développement de la maladie de Parkinson, selon certains acteurs qui s'appuient sur des dires d'expert médicaux ou des études médicales.

On note qu'une **très large majorité des attributaires de l'AAH est âgée de 60 ans et plus, et parmi eux, une très forte proportion de personnes âgées de 75 ans et plus**

Le nombre de dossiers engagés au bénéfice de personnes âgées de 60 à 74 ans est de 2624 depuis 2000. Il est de 4471 pour les personnes âgées de plus de 75 ans.

Depuis 2000, 76% des attributaires sont âgés de 60 ans et plus. 28% de l'ensemble des attributaires ont entre 60 et 74 ans et 48% sont âgés de 75 et plus.

Dès lors, on note que **les personnes âgées de 75 ans et plus sont la tranche d'âge la plus représentée** au sein des attributaires AAH entre 2000 et 2010.

Au regard de ce critère, l'AAH présente une pertinence non mise en cause par l'ensemble des acteurs. En revanche, une réflexion devra être conduite sur un accompagnement adapté. Par ailleurs, quelques acteurs évoquent un risque de dérive possible lié à **des projets de logement après le décès de ces personnes âgées**. A cet égard, on peut se demander comment et sur quels critères apprécier la sincérité du projet de logement. **La phase prospective de l'étude permettra d'ouvrir plusieurs pistes**, entre autres : faut-il déterminer des seuils d'âge ? Ou encore, établir que des héritiers sont intéressés au projet et concevoir un type de dossier nouveau pour ce cas de figure avec des plafonds de subvention ? Une hypothèse à explorer dans la phase prospective pourrait être d'architecturer le montage du dossier en fonction de la logique du projet.

Le LES pour sa part est clairement moins orienté vers les personnes âgées : **les personnes âgées de 60 ans et plus représentent 25% des attributaires de LES** : 268 dossiers pour des bénéficiaires entre 60 et 74 ans et 147 dossiers pour des personnes de plus de 75 ans. La difficulté du montage financier est la principale cause de cette situation. En effet, le LES n'est possible qu'au regard d'un montage financier fortement garanti.

- ***Un impact significatif sur l'emploi local et sur l'économie résidentielle***

L'ensemble des opérateurs représenterait une **centaine de salariés**. Par ailleurs, selon le GIDOS, **1 100 emplois directs d'artisans**, à jour de cotisation sociale et soumis à l'assurance décennale en emploi direct, sont **exclusivement dédiés à l'AAH et au LES**.

Mais la crise de 2007 aurait entraîné une baisse sensible de leur activité, estimée par le GIDOS à 40 %.

S'ajouteraient de l'ordre de **1 000 emplois indirects** parmi les fournisseurs de matériaux, transports de matériaux, bureaux d'études et quelques architectes.

La question de la structuration de la filière devra être approfondie dans la phase de prospective de la présente mission. En effet, les éléments de contexte rapportés ci-dessus doivent être discutés et précisés. De même, la Chambre des métiers et les organismes de formation professionnelle devront être associés. En effet, l'un des impacts directs les plus importants de ce système de financement public du logement privé porte sur l'emploi dans l'artisanat du bâtiment et dans l'économie résidentielle.

Entre autres, il y a lieu de s'interroger **sur l'opportunité d'aller plus loin dans la spécialisation d'une catégorie d'artisans aujourd'hui de facto dépendants**, au moins en partie, de l'AAH et du LES, de manière à reconnaître et valoriser une qualification technique et professionnelle particulière.

Cette **qualification et la fidélisation des artisans** à leurs clients apparaissent très positives à différents égards. On note entre autres une **professionnalisation et une montée en compétence** des artisans en AAH et LES, suite aux formations dispensées par les opérateurs sociaux agréés, mais aussi une **régularisation des situations de certains artisans** (assurances, lutte contre le travail au noir).

La fidélisation des artisans pourrait également apparaître utile et nécessaires à l'entretien des logements financés en AAH et en LES, et à leur suivi par le partenariat financeur. Ce pourrait être une clé à étudier pour **prévenir la dégradation et le retour à l'insalubrité des logements, et pour mettre au point une forme d'accompagnement « post livraison »** des bénéficiaires.

Cette idée défendue par certains opérateurs doit cependant être validée par les faits.

Par ailleurs, cette filière peut être **génératrice d'emplois d'insertion** dont on sait les résultats positifs principalement dans le cadre des opérations de RHI.

Ajoutons que c'est là une dimension importante du caractère d'expérimentation de la politique de soutien à « l'habitat social privé » que sont l'AAH et le LES, et que la capitalisation de l'expérience martiniquaise pourrait être riche d'enseignements pour les autres DOM et territoires d'outre mer pratiquement tous confrontés aux mêmes problématiques.

- ***L'impact sur les budgets publics***

Les données mémorisées sur le sujet par la DDE remontent à 1995, ce qui permet d'avoir une base plus large. Ainsi, entre 1995 et 2009 :

- 6 036 dossiers sont soldés,
- 1 676 dossiers sont partiellement payés mais non soldés,
- 4 618 dossiers sont engagés et non payés.

Soit **plus de la moitié des dossiers qui ont vu leurs engagements financiers autorisés mais leurs crédits de paiement non consommés.**

Une large partie des dossiers – près de 40 % - ne voient aucun crédit consommé. Une moindre partie – près de 14 % - ont connu un premier versement mais le dossier reste inabouti. C'est-à-dire que l'opérateur a reçu le premier acompte sur la subvention accordée, pour lui permettre d'engager les travaux, mais le logement n'est pas terminé.

Ceci crée pour la DDE une situation anormale, et fortement problématique. **Les autorisations d'engagement non suivies de crédits de paiement constituent une dette de l'Etat.** Cette situation n'est **ni spécifique à l'AAH et au LES, ni à la Martinique.** Le rapport du Sénat de 2006 analyse en profondeur ce problème.

Le plus problématique ici est de faire la part :

- Des dossiers financés récemment qui vont aboutir prochainement,
- Des dossiers financés anciennement mais qui conservent ou retrouvent une probabilité forte d'aboutir,
- Des dossiers financés anciennement qui ont « perdu » leur éligibilité et ne la retrouveront pas, et qu'il conviendrait donc d'annuler (bénéficiaire décédé, bouclage financier impossible, codébité désisté, ou éventuellement abandon du projet),

- Des dossiers ayant reçu les accords de principe nécessaires pour leur validation en arrêté de subvention mais qui restent vulnérables, dans l'attente de l'accord définitif de «*Martinique Habitat* ».

L'impact de cette situation se répercute sur les co-financiers. Raison pour laquelle le Conseil général a pour sa part décidé de suspendre ses décisions de financement en 2009, le temps d'apurer sa dette et de procéder aux annulations nécessaires. Les autres financeurs sont également en droit de s'interroger sur les « **délais de sortie** » des logements qu'ils cofinancent.

Dans ce contexte, et alors que les financeurs publics ont adopté progressivement et respectivement des dispositions pour faciliter et accélérer la mise en chantier des logements financés, **le financement privé, soit l'apport personnel de l'attributaire et le prêt bancaire, constitue le principal facteur bloquant.**

Si les produits sont pertinents au regard des enjeux sociaux et territoriaux, ils butent en partie sur la difficulté de « solvabiliser » les dossiers d'un grand nombre de bénéficiaires qui sont pourtant bien dans leur « cible ». Ce, malgré l'effet cumulatif des aides à la pierre et des aides à la personne, et la conjonction permise par le CDH d'une convergence des financeurs. Autrement dit, les produits seuls, sans les aides complémentaires sous forme de prêt, de subvention ou d'allocation, du Conseil général, de la CAF, de la CGSS et de l'ADI, seraient probablement beaucoup moins opérants.

D'où l'évidente nécessité de réarticuler fortement les pilotages propres des partenaires autour d'une **stratégie commune apte à faire la synthèse de leurs objectifs stratégiques et opérationnels respectifs. Et ainsi de réduire l'impact négatif sur leur gestion budgétaire. Car le déblocage du financement privé pourrait passer aussi par la mise en synergie des financements publics.**

1.5. Mais des moyens financiers très en deçà des besoins théoriques

- ***Une subvention de l'État jugée trop faible considérant la demande et la plus value des produits, qui ont pourtant des impacts positifs que le HLM n'aurait pas***

Pourtant, malgré les constats précédents, la part de LBU affectée à l'AAH et surtout au LES est perçue par les opérateurs comme insuffisante au regard des besoins.

Nous sommes face à un **paradoxe**.

D'une part, les crédits de la DDE ne sont pas consommés à hauteur du nombre de dossiers financés. Les logements ne sortent pas au rythme prévu et financé quoique les subventions soient versées pour une partie d'entre eux. Donc, peut-on dire que la subvention de l'État est trop faible, alors que les crédits de la DDE ne sont pas consommés ?

D'autre part, 4 des 6 opérateurs ont **1629 dossiers en attente, en stock, non encore présentés à l'instruction de la DDE.**

En outre, les besoins de sortie d'insalubrité restent au moins de l'ordre de 4000 logements, pour n'évoquer ici que l'estimation basse déduite des données du recensement INSEE de 2006. Les besoins en amélioration sont eux non chiffrés, mais toujours importants.

A ces deux constats contradictoires s'ajoute un troisième. Lorsque le CDH se prononce pour une forte augmentation des programmes de LES et d'AAH, les opérateurs les jugent irréalistes à l'aune de la conjoncture actuelle (accès aux prêts contrarié).

- ***Le système des quotas fortement remis en question***

Dès lors, les opérateurs tendent à mettre en cause les quotas déterminés en amont des réunions du CDH, qui les valide. Ils arguent que ceux-ci :

- sont inférieurs à la demande effective,
- ne s'appuient pas sur un diagnostic fin des besoins,
- diminuent de plus en plus mais augmentent occasionnellement pour compenser la sous-consommation des crédits par le logement social classique. Autrement dit, que la priorité étant à la production de logements de type LLS et LLTS, c'est la difficulté de programmer la construction d'immeubles collectifs, qui détermine - par défaut donc - les crédits de l'amélioration et de l'accession.

Devant une répartition des « enveloppes » perçue comme relativement aléatoire sinon arbitraire, ils appellent à un **meilleur calibrage des programmes en amont.**

- ***L'augmentation des prix non prise en compte dans la subvention de la DDE***

Autre point dur sur lequel butent les deux dispositifs, l'actualisation des montants de subvention en fonction de l'augmentation des coûts de la construction.

Les opérateurs font valoir que lorsque les dossiers s'étendent sur plusieurs années, cela engendre des surcoûts.

Selon la DDE : l'augmentation des prix devrait être anticipée dans le montage financier des opérateurs

Mais selon les opérateurs : si l'augmentation des prix était anticipée, la maquette financière ne serait jamais acceptée en CDA.

Par ailleurs toute augmentation des coûts de la construction répercutée sur le budget global de chaque opération entraînerait, une augmentation proportionnelle du prêt bancaire, et serait donc un facteur freinant supplémentaire.

- ***Egalement, des surcoûts engendrés par l'évolution des normes, notamment pour le LES***

De nouvelles normes sont régulièrement mises au point et rendues obligatoires. Dans le cas de dossiers s'étendant sur quelques années, cela a une incidence parfois forte sur les coûts – **sans que les devis puissent toujours être révisés.**

Ceci cependant affecte peu les dossiers d'AAH qui ne sont pas soumis aux mêmes normes notamment parasismiques.

- ***Une récente prise en compte de l'augmentation des prix***

Rappelons que les opérateurs rencontrés au cours de la phase évaluative de la mission ont fait observer une **augmentation régulière des prix sans que le référentiel des prix n'ait été actualisé depuis 5 ans environ.** Une alternative se posait alors entre :

- **réajuster le référentiel des coûts dès maintenant ou ouvrir le marché à la concurrence** de manière à permettre l'émergence d'une organisation des opérateurs les conduisant à dégager des économies d'échelle ;
- **attendre la fin de la présente mission d'évaluation et de prospective.** En effet à la faveur de ces réflexions exploratoires et des débats de la phase de prospective, on pouvait espérer que la question des coûts de la construction ne serait plus une question centrale et bloquante.

Or les réflexions en cours à la DDE ont **conduit à acter récemment un nouveau barème des prix, mais ce, pour l'AAH uniquement.**

Dans le cadre des prochaines phases de la mission, il s'agira d'ouvrir le débat aux questions :

- de l'aménagement de l'espace, de l'urbanisation, de l'évolution démographique,
- mais aussi des « modes d'habiter » martiniquais et des enjeux techniques de l'éco-habitat et de leur incidence sur les matériaux, les architectures et les prestations de l'artisanat du bâtiment,

- des emplois d'insertion, emplois aidés susceptibles de faire baisser le coût de main d'œuvre, dans le cadre de dispositifs d'insertion professionnelle mis en synergie avec les dispositifs AAH et LES (RHI).

Cela permettrait peut-être de dégager **de nouvelles marges de manœuvre pour élargir l'offre de produits et donc l'éventail des coûts.**

Notons que les opérateurs ne paraissent pas souhaiter plus d'ouverture du marché à la concurrence..

1.6. Pour les opérateurs, des situations de trésorerie souvent délicates

Les opérateurs déclarent présenter des trésoreries souvent délicates. A cela plusieurs explications :

- D'une part, les produits AHH et LES mais surtout le LES sont d'un **montage compliqué et long, et présenteraient une faible rentabilité** ; singulièrement, « l'éparpillement » des subventions, mais surtout leurs calendriers décalés les uns par rapport aux autres, compliquent le bouclage du montage financier.
- D'autre part, malgré le versement du premier acompte de la subvention de la DDE qui leur permet d'engager le chantier, ils sont **souvent confrontés à la nécessité d'avancer des financements.** Surtout, doivent-ils payer les artisans directement alors que les deuxième et/ou troisième versements de la subvention ne sont pas effectués.

Ceci s'explique par :

- **la multiplication des contrôles** susceptibles de retarder le versement de l'intégralité des subventions,
- **une difficulté des opérateurs à effectuer les appels de fonds.**

A l'inverse, la DDE demande pourquoi les travaux ne commencent pas alors que les acomptes sont versés après le premier contrôle a priori. Mais les opérateurs font valoir qu'ils enclenchent les travaux dans un délai normal par rapport au versement de l'acompte.

Certains opérateurs ont **recours à l'affacturage, principalement chez OSEO.** Il a été signalé que le taux appliqué par OSEO est régulièrement de 6 %, certains disent 7 %. Ce taux paraît élevé par rapport à ceux appliqués aux marchés publics habituellement par OSEO. **Ce taux serait lié au risque présenté par les entreprises concernées.** Ce, alors, que le risque propre aux dossiers financés, est quasi nul. Il y a là un point à éclaircir.

A cet égard, Le cabinet évaluateur suggère d'associer OSEO au partenariat des acteurs intervenant dans l'AAH et le LES. La DDE suggère de l'associer aux travaux de la présente mission d'évaluation et de prospective.

1.7. Un délai de réalisation des produits jugé souvent très long

Selon les partenaires, **les délais de réalisation sont inégaux, et souvent très longs.**

L'analyse de la base Libellul de la DDE fait apparaître **que les dossiers AHH sont généralement soldés deux ans après leur engagement.** Mais restent de nombreux dossiers qui étalent leur durée sur 3 ou 4 ans. Certains atteignent 8 ans d'attente.

Le délai de réalisation moyen d'un LES est de 23 mois (étude CARUA/BGK). **Pour l'AAH, il est généralement compris entre 1 et 2 ans**, certains opérateurs étant réputés plus longs en moyenne (jusqu'à 35 mois), et d'autres plus rapides.

A cet égard, se fait jour un consensus des financeurs et des opérateurs pour affirmer que **l'attente de la validation des prêts bancaires entraîne des retards considérables, voire bloque les dossiers.**

Pour la plupart des financeurs, une fois pris l'arrêté de subvention de la DDE ou la décision de principe du Conseil général, d'autres explications de ces retards sont floues.

Un certain nombre de dossiers devraient être annulés, or les opérateurs les maintiendraient actifs parce qu'ils y auraient un intérêt. En effet, d'une part ils facturent des honoraires fixes par dossier déposé, et d'autre part, ils conservent en stock un potentiel d'activités.

- Or les délais peuvent être tels que **la situation de l'attributaire et la recevabilité de son dossier peuvent avoir substantiellement évolué** : certains sont peut-être décédés, des projets sont peut-être abandonnés, des codébiteurs ont pu se désister et des prêts n'être pas mobilisés ou n'être plus mobilisables.
- Ces délais de réalisation font porter **une interrogation de la part des financeurs sur la capacité de production des opérateurs.** A cette interrogation, les opérateurs répondent unanimement qu'ils ont la capacité de production nécessaire et n'ont pas de difficulté à mobiliser les artisans.

1.8. La « crise » d'un LES plus difficile à produire que l'AAH

Les dossiers AAH sont plus aisés à réaliser que les dossiers LES, à plusieurs égards :

- **le coût est moindre** : environ 25 000 € pour un AAH contre 60 000 € environ pour un LES ;
- ...d'où un **apport personnel plus faible et des prêts plus faciles à obtenir** ;
- mais aussi, les **chantiers sont moins lourds**.
- en outre, contrairement au LES, **les demandes de permis sont nettement moins nombreuses**, les travaux de construction étant marginaux ; or les permis de construire sont parfois longs et difficiles à obtenir.

Dans le contexte décrit précédemment, et compte tenu des difficultés spécifiques de ce produit, **la production de LES est « en crise » selon la plupart des acteurs**. Alors que pratiquement personne ne conteste les caractères efficace et pertinent du produit, pratiquement tous déplorent la grande difficulté de son montage financier.

Les opérateurs soulignent en outre que leurs marges se réduisent depuis 4 ans.

Derrière la crise du LES, il faudrait voir également **la difficulté à mener les opérations de RHI**. Celles-ci mobilisent en principe le « LES groupé » qui est pénalisé par ces opérations aujourd'hui perçues comme trop complexes. Les opérateurs cessent progressivement d'en réaliser, alors que les objectifs de ces RHI sont jugés à l'origine pertinents.

L'année 2007 voit une **chute du nombre de dossiers LES du fait d'une « suspension » des prêts « Martinique Habitat »** en lien avec la renégociation des conventions avec les banques.

L'offre diversifiée existante parmi les opérateurs fait apparaître des modes de faire et des degrés de finition différents. L'avenir du LES passe en partie par la définition fine de son « habitabilité » à la livraison, et de sa durabilité quelles que soient les finitions opérées par l'attributaire.

Ceci établi, il y a lieu **d'approfondir le débat autour du degré de finition des logements**, entre les tenants de ces deux positions :

- D'une part, certains opérateurs préfèrent **réaliser davantage de logements**, et des logements plus grands, à **un degré de finition assez faible**. A titre d'exemple, un opérateur privé souligne qu'il lui semble plus judicieux de permettre aux personnes d'entrer dans des logements non finis, de les laisser finaliser les travaux, plutôt que de prendre le risque que le dossier soit rejeté car trop cher, par exemple. De même, ce même opérateur relève que les familles

bénéficiaires préfèrent avoir un LES avec une pièce en plus, même si elles ont plus de finitions à réaliser par elles-mêmes.

- A l'inverse, d'autres opérateurs souhaitent **aller plus loin dans les finitions, quitte à réaliser moins de logements**. Deux opérateurs soulèvent à cet égard les difficultés des bénéficiaires les plus pauvres à financer les travaux de finitions. Certains bénéficiaires entrent dans le logement et ne réaliseront jamais les finitions. Ces bénéficiaires s'exposent ainsi par là même à un risque de retour à l'insalubrité.

Sur ce sujet, la phase prospective tentera d'approfondir les conséquences de ces deux options.

Notons cependant que la question des finitions, notamment pour les bénéficiaires les plus précaires et les moins socialement insérés, appellerait un accompagnement social, au-delà de la livraison du LES, accompagnement qui n'est pas prévu à ce jour.

Enfin, parmi les pistes d'amélioration de la production de LES, certains voient **la défiscalisation**.

1.9. Pistes d'amélioration de la cohérence des politiques des différents financeurs

Ni le CDH ni la conférence des financeurs ne présentent par eux mêmes la capacité de mettre en cohérence des politiques publiques dont les logiques sont ici décrites comme très hétérogènes.

A ce stade et sous réserve des réflexions à développer dans le cadre de la phase prospective qui travaillera sur plusieurs scénarios possibles, **il est permis de dessiner quelques pistes**.

- ⇒ *A minima*, chacune des institutions intervenant dans le financement ne souhaite pas modifier sa propre politique, ses finalités, ses critères. Dans ce cas, il y aurait lieu **d'optimiser ou de réactiver les instances de coordination existantes**.

Le CDH, instance de programmation, principalement animé par l'Etat organisera d'autant mieux les financements des partenaires que l'enveloppe de la LBU – à affecter par produit - sera connue suffisamment tôt.

Le CDH devrait définir des objectifs de production de logements pluriannuels permettant à chaque partenaire de préciser la part de financements attribués en nombre de dossiers pour leurs publics respectifs.

Dans ces conditions, **les opérateurs et l'ensemble des acteurs intervenant dans la mise en œuvre,**

devraient pouvoir s'engager sur des objectifs de production.

Il s'agit dans cette piste, d'une **recherche d'articulation des calendriers** précédemment modifiés par des facteurs extérieurs à l'AAH et au LES et rendus possibles par la fongibilité de la LBU.

- ⇒ **Une deuxième piste pourrait être de spécialiser les interventions des financeurs par public et/ou par problématique d'habitat ;** et ainsi de limiter l'additionnalité des aides rendue nécessaire par l'augmentation des coûts et du besoin.

Il s'agirait de **passer d'une logique de « bouclage financier » à une logique de priorisation.** Ainsi, l'Etat pour sa part pourrait déterminer des fourchettes d'intervention par volume et type de travaux au sein des deux grandes catégories que sont l'insalubrité réparable et l'insalubrité irréparable.

Les aides à la personne du Conseil général, de la CGSS, de la CAF et de l'ADI pourraient être réparties entre ces institutions selon des problématiques par public sur lesquelles elles choisiraient d'intervenir : personnes âgées, 60-75 ans, plus de 75 ans, handicapés, Rmistes, jeunes ménages en décohabitation, familles nombreuses, foyers monoparentaux, etc.

Le gain de temps et de moyens humains et organisationnels mobilisés serait le but de cette piste, en recherche de **simplification administrative, de rationalisation budgétaire et d'optimisation organisationnelle.**

Dans ce deuxième scénario pourraient intervenir de manière complémentaire ou alternative les subventions de la Région et de l'ADEME, ciblées sur la qualité environnementale du logement (neuf ou amélioré).

- ⇒ **A maxima, les communes mobilisées et investies de manière forte et stratégique dans de vraies politiques locales de l'habitat procèdent à un repérage quantitatif et qualitatif des besoins.**

Développant au travers de leur PLU une vraie stratégie de la qualité urbaine, et contribuant à l'élaboration des SCOT intercommunaux permettant la nécessaire concertation des stratégies à l'échelle intercommunale, dans les trois EPCI, **elles sont à l'initiative de projets de quartiers ou de microquartiers.**

Ces projets portés par les communes sont alors aptes à mobiliser les dispositifs OPAH, PIG, PST, RHI (et RHI de nouvelle génération, telle qu'envisagée par le rapport Letchimy).

A leur niveau, les intercommunalités et la Région précisent, dans le SCOT d'une part, dans le SAR d'autre part, des zonages au degré de précision qui leur correspond, des secteurs urbains à requalifier et *a fortiori* les secteurs résidentiels dégradés ou très dégradés, à traiter de manière obligatoire, dans le délai de validité réglementaire de ces documents : 10 ans pour le SAR.

Les PLH déclinent ces objectifs dans l'espace et dans le temps.

Au plan local, les projets de quartier ou de micro quartiers conduisent les communes à proposer de manière proactive aux propriétaires ou occupants de logements repérés comme insalubres, précaires, indignes, l'éventail des solutions. Elles peuvent ainsi monter des opérations de RHI, y compris à de petites échelles, avec relogement *in situ* ou *ex situ*, ainsi que les **opérations de secteur comportant plusieurs dossiers d'AAH**.

Dans cette logique, devrait remonter à l'instruction des partenaires puis au CDH **des projets de secteurs présentant plusieurs dossiers en même temps**, l'instruction portant après sur l'éligibilité des attributaires, comme c'est le cas actuellement.

Le regroupement de plusieurs dossiers en petits programmes cohérents, **à l'initiative des communes aptes à combiner les deux versants technique et social de chacun des dossiers**, par la mobilisation de leur CCAS et de leurs services techniques et du logement, devrait permettre **des économies d'échelle et de temps à tous les niveaux des chaînes de l'instruction, de la décision et de la mise en œuvre**, d'une part, et d'autre part d'introduire dans le système **un coefficient multiplicateur du nombre de dossiers**.

Cette approche pourrait également trouver son application en secteur rural.

Par ailleurs, **la future assemblée unique** devrait être un facteur facilitateur d'une nouvelle approche de la mise en œuvre de l'AAH et du LES, au croisement de la compétence habitat et de la compétence aménagement et développement durable du territoire.

2. Un consensus sur la nécessaire optimisation des modalités de pilotage des dispositifs AAH-LES et de coordination des acteurs dans la chaîne de production

2.1. Un débat sur la simplification et la mutualisation des procédures et des financements

La mise en place d'un « **guichet unique** » est en débat depuis longtemps – pratiquement depuis le début des années 2000. Il s'appuie sur le souvenir du « guichet unique » qu'était autrefois le PACT... lorsqu'il était seul.

Or, l'arrivée des **opérateurs privés** a déplacé le problème : **chacun de ceux-ci constitue un guichet unique de facto pour l'attributaire.**

Mais l'ensemble des opérateurs restent confrontés à la pluralité des financeurs.

De nombreux acteurs ont souhaité **mettre en place une « caisse commune » de financement**, mais finalement le consensus des financeurs ne s'est pas fait. La CAF y était favorable.

Un système qui permettrait de simplifier fortement les procédures et d'accélérer les travaux, a été envisagé à la faveur de la mise en place des aides suite au passage du cyclone DEAN.

Mais la crainte des financeurs de « perdre la main » sur leurs subventions et de financer des publics qui ne sont pas « les leurs », l'a emporté.

Le **traitement des dossiers DEAN n'a pu être facilité.** Là encore, la simplification en aval n'est possible que si la cohérence autour d'une politique commune a été établie en amont.

2.2. Une procédure d'agrément des opérateurs à mutualiser entre la DDE et les financeurs

Chaque année, un arrêté préfectoral désigne les opérateurs autorisés à réaliser l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) en matière de LES et d'AAH. L'agrément engage l'organisme signataire sur : une **assistance administrative, technique et financière** nécessaire à l'élaboration des dossiers de demande de financement, à la **mobilisation effective de ces financements**, ainsi qu'au **suivi des travaux.**

Certains partenaires regrettent de ne pas avoir été associés à la démarche d'agrément des opérateurs - ni au cahier des charges, ni à l'analyse des offres- qu'ils se trouvent *de facto* dans l'obligation d'accepter.

En effet, **il n'est pas dans la volonté politique de certains financeurs de financer ainsi des entreprises privées sur lesquelles ils n'ont pas de visibilité**, ce, alors qu'une

Une évolution de la délivrance d'agrément dans le cadre de la loi MOLLE

A partir de 2011, la loi MOLLE s'applique.

En introduisant le **principe de gestion désintéressée**, et ce notamment afin de répondre à la directive européenne de 2006 relatives aux services, la loi introduit **un flou sur les organismes pouvant recevoir l'agrément**.

Une circulaire¹ précise que les agréments sont destinés à « *tout organisme à gestion désintéressée* », cette circulaire précise que « *les sociétés commerciales (les unions d'économie sociale, SCI, SARL...)* peuvent aussi se voir agréées dès lors que leur gestion est désintéressée. En outre ces organismes doivent avoir pour objet l'insertion par le logement ou l'hébergement de personnes défavorisées visées au II de l'article L. 301-1 du CCH. »

Cependant, la circulaire mentionne que les questions propres à l'outre-mer « *feront l'objet, si nécessaire, d'instructions spécifiques adressées conjointement avec le ministère en charge de l'outre-mer* ».

La circulaire prévoit **plusieurs types de contractualisation possibles** (subvention directe ou dans le cadre d'appel à projet, marché public ou délégation de service public), Cependant, elle se réfère à la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations. Reste à savoir dans quelle mesure de telles modalités pourront s'appliquer aux formes juridiques qui concernent les opérateurs en charge de l'AAH et du LES (SA, SARL, ...).

1. Circulaire du 06 septembre 2010 relative aux agréments des organismes agissant en faveur du logement et de l'hébergement des personnes défavorisées

convention est par exemple en place avec l'opérateur associatif subventionné (PACT Martinique).

Ainsi dans la perspective d'une meilleure coordination des financeurs, est-il attendu une **réflexion commune sur les agréments et l'association des financeurs à la mise en œuvre annuelle de la procédure d'agrément**.

Il s'agit **d'un agrément spécifique, renouvelé de manière formelle tous les ans**. L'agrément porte sur l'ingénierie sociale et l'AMO, pas pour faire les travaux.

Les procédures AAH ET LES sont cependant distinctes.

Pour l'agrément, il n'y a pas de texte de référence, Aujourd'hui pour avoir à une aide en matière de AAH, il faut recourir à un opérateur social agréé par le préfet mais l'agrément ne vise que l'opérateur social pour l'AMO. L'Etat rendant obligatoire cette AMO déléguée, il la finance. Mais cette rétribution est-elle régulière ? faut-il maintenir cette rétribution globalisée et annualisée à l'opérateur - qui finance par elle les travaux - ou faut-il la verser à l'attributaire ? Comment circonscrire les effets pervers du dispositif ? Faut-il prolonger le même dispositif, le faire évoluer ou le faire encadrer ? La phase de prospective à suivre devra répondre à ces questions.

En dehors des contrôles des travaux livrés par les artisans, il n'y a pas de contrôle direct ou indirect des opérateurs par la DDE.

Cette approche de l'agrément apparaît spécifique à la Martinique. En effet, on constate que les procédures d'agrément des opérateurs sont **plus souples dans les autres Départements d'Outre-Mer**.

A La Réunion, ou encore en Guyane, les opérateurs privés ont reçu un agrément leur donnant le droit de déposer des dossiers de subvention et leur conférant une mission d'accompagnement et de suivi social des bénéficiaires. Cet agrément a été délivré **une première fois par arrêté préfectoral, puis est reconduit chaque année de manière tacite, sauf dénonciation**.

La Guadeloupe avait le même type de fonctionnement que La Réunion et la Guyane, mais depuis 2005, un arrêté prévoit un nouveau dispositif partenarial et un nouveau cadre de délivrance des agréments. Les opérateurs seront ainsi choisis de manière partenariale par une commission réunissant les financeurs ainsi que l'interface sociale et financière Guadeloupe Habitat.

2.3. Un équilibre à trouver entre la rigidité administrative et la nécessaire formalisation des procédures, dans la chaîne de production

- **Entre sélection et élimination : les chaînes de production des AAH et des LES cumulent des procédures jugées extrêmement lourdes par la quasi-totalité des acteurs**

La « vie » d'un dossier AAH ou LES passe par des étapes nombreuses. Chaque passage d'une étape à une autre entraîne son lot de difficultés. Les contrôles sont multiples et susceptibles de ralentir les dossiers. Toute modification au dossier initial demande de réaliser un avenant.

9 dossiers LES sur 10 seraient rejetés par l'opérateur.

Selon un opérateur, sur 150 dossiers LES complets par an, 100 passent en CDA, et 90 font l'objet d'un arrêté. Et sur les 90 qui font l'objet d'un arrêté, 60 sont financés *in fine*.

Les dossiers présentés par les allocataires du RMI paraissent parmi les plus certains d'aboutir. En conséquence, certains opérateurs seraient enclins à les favoriser.

En revanche, les personnes handicapées sont très faiblement représentées parmi l'ensemble des attributaires : entre 2000 et 2009, seuls 1,2% des attributaires AAH et 0,4% des attributaires LES sont des personnes handicapées

Les raisons pour lesquelles un demandeur ayant déposé un dossier ne verra pas celui-ci aboutir sont peu aisées à éclaircir. Pour certains dossiers, tout se passe comme si les critères d'éligibilité se transforment en « critères éliminatoires » non dits, ou non prévus.

A cet égard, la DDE s'interroge sur le « **filtrage** » de la demande aux différentes étapes. De leur côté, les opérateurs disent écarter certains dossiers dont le montage financier ne serait pas accepté en CDA, au risque de financer des opérations pour des bénéficiaires qui selon eux, ne présentent pas les besoins les plus aigus.

Aujourd'hui, selon les opérateurs, il faudrait produire 500 LES par an en diffus et 200 en groupé.

Conséquence : soit on précise que certains publics ne sont pas éligibles et on les oriente vers d'autres produits type HLM, soit on améliore la procédure de manière à éviter que des publics théoriquement éligibles ne soient écartés.

« Passer par l'écrit est indispensable » indique un instructeur LES

- **Une certaine rigidité administrative souvent indispensable « pour se protéger » d'autres difficultés**

A titre d'exemple, l'**obligation de présenter l'autorisation de l'ensemble des héritiers d'un terrain** représente un des principaux freins à l'acceptation du dossier du bénéficiaire.

Toutefois, cette procédure est essentielle, notamment dans le cas où un cohéritier se manifesterait.

Les avenants éventuels au devis initial des travaux sont un formalisme nécessaire :

- pour les opérateurs, afin de se protéger en cas de réclamation de l'attributaire ;
- pour la DDE, afin d'avoir une visibilité sur l'utilisation de la subvention par les opérateurs.

Pour sa part, le **Conseil général envisage de devenir plus coercitif avec les opérateurs** : les élus départementaux pourraient souhaiter avoir une meilleure visibilité sur l'utilisation des subventions du Département.

- Il souhaite encadrer ses relations avec ceux-ci dans des conventions en parallèle des relations que l'Etat a avec eux.
- En effet, le bilan d'expérience des dossiers « Dean » montre que sur un volume de l'ordre de 300 dossiers, 10 opérations sont terminées, alors que la moitié des dossiers ont vu leur subvention notifiée et versée.
- L'opérateur tend à rechercher la mise à disposition de 100% du financement avant de commencer les travaux : le Conseil général verse 50% de sa subvention et les logements ne « sortent » pas. Aujourd'hui, les élus veulent être sûrs que les logements seront produits dans l'année de leur financement.

2.4. Des décalages de calendrier entre les phases correspondant aux décisions de financer des différents partenaires et les phases de mise en œuvre

- **Des décalages qui entraînent différents types de difficulté**
 - L'augmentation des prix
 - L'évolution des normes
 - Le rejet du prêt « *Martinique Habitat* » : il arrive que « *Martinique Habitat* » donne un accord de principe pour l'octroi d'un prêt mais refuse son accord définitif, lors du montage financier final. Par exemple, dans le cas où l'attributaire, ou le codébiteur n'est plus solvable.

- **Certains partenaires financeurs prennent des mesures pour éviter ces difficultés**

Avant le Conseil général formulait un accord de principe en année n, le permis de construire était délivré en année n+1, et le Conseil général délibérait en n+2.

Aujourd'hui, **le Conseil général prend la délibération au stade du permis de construire et ne prend plus d'accord de principe**. Avant, on constatait que le plan de financement n'était plus valide au moment de la mise en œuvre, entre autres choses, du fait de l'accroissement des coûts de la construction.

2.5. La connaissance des besoins à renforcer et la stabilisation d'une terminologie commune

Déjà signalé, le problème de la connaissance des besoins est symétrique de celui de la définition d'une stratégie commune des financeurs, et un **préalable nécessaire à la déclinaison d'objectifs stratégiques et opérationnels quantifiés**.

Ce n'est qu'à partir de ceux-ci qu'il devrait être possible de préciser des quotas en lien avec les crédits disponibles de la LBU. D'où un nécessaire travail :

- De stabilisation et de croisement des concepts d'habitat « insalubre », « indécent », « indigne », « informel », « précaire », « de fortune »,
- De recensement des personnes et ménages vivant dans ces types de logement

Des ZHPI – zonage de l'habitat précaire et insalubre – devraient être effectués à l'échelle des communes et/ou des intercommunalités, avec repérage visuel.

Dans le cadre des PLH, **des poches d'insalubrité ou d'indignité devraient être précisés**.

Les services sociaux communaux et départementaux devraient être associés à ces démarches, en lien avec les services d'urbanisme et de logement des communes, du Conseil général et du Conseil régional.

Enfin, les **travaux d'évaluation et de révision du SAR – s'ils ne sont pas terminés (?) devraient inclure une thématique sur l'habitat insalubre et précaire en milieux urbain et rural**.

C'est d'ailleurs à l'échelle régionale que **les outils de veille territoriale devraient enregistrer en « temps réel » l'évolution de l'habitat**, et pouvoir ainsi communiquer pour le moins annuellement l'évolution des enjeux au CDH.

2.6. Une nécessaire harmonisation du système et de la coordination des acteurs : vers une forme de « partenariat-public-privé » ?

- **Identifier précisément le rôle de chacun dans la chaîne de production paraît à ce jour difficile pour les attributaires**

Selon la DDE, il manque une vue d'ensemble sur « qui fait quoi ». Les attributaires adressent des plaintes à la DDE ou aux autres financeurs.

Une procédure de signalement des difficultés pourrait être mise en place.

- **Les cultures du public et du privé apparaissent antagoniques, d'où une difficulté des acteurs en présence à comprendre le système mis en place et à vivre ce système de manière cohérente**

Le mélange des genres public/privé est susceptible d'entraîner des craintes chez les acteurs publics. Les opérateurs sont sujets aux questionnements généralisés des financeurs, des banques et des bénéficiaires

Les opérateurs privés soulignent qu'ils **sont régulièrement l'objet de « soupçons »**. A cet égard, la DDE explique que ce « règne du soupçon » est notamment lié à la **position ambiguë de l'opérateur privé**, à qui l'on confie une mission à caractère social généralement dévolue à des bailleurs publics ou des associations (PACT) mais qui restent dans une logique d'entreprise.

Dès lors, **les opérateurs déclarent s'être employés à fournir des garanties de transparence et de bonne gestion**, y compris à prendre des commissaires aux comptes. Ils regrettent que la DDE de son côté ne soit pas en mesure de donner davantage de visibilité sur le calendrier des subventions.

On note une difficulté fondamentale à considérer que, quelles que soient les logiques publiques ou privées, **ces deux logiques puissent partager la même philosophie d'action et servir les buts d'une même politique**.

- **La volonté de restaurer la relation de confiance entre les opérateurs et les partenaires est cependant réelle et partagée**

La volonté des partenaires est que les opérateurs distinguent bien leur travail d'entrepreneur et leur fonction « d'ingénierie sociale ». Par ailleurs, il conviendrait d'établir une meilleure traçabilité de la destination des subventions publiques. Tous reconnaissent cependant que le privé présente l'avantage d'une plus grande souplesse et d'une bonne réactivité.

2.7. Un accompagnement social à renforcer selon la plupart des acteurs

- **Face à un public jugé de plus en plus exigeant, une pédagogie sur la vocation sociale des dispositifs est nécessaire.**

On relève la **montée en puissance depuis quelques années d'une sorte de « consumérisme des aides sociales »** : chez certains bénéficiaires, les opérateurs déplorent une surenchère de demandes sinon d'exigences quant à la qualité et au confort du logement.

Pourtant selon certains partenaires, l'opérateur, en « choisissant » ses clients, plutôt qu'il n'est choisi par lui, s'expose à ce risque. Et ces partenaires déplorent un **accompagnement social effectué par les opérateurs qualifié d'inégal**. L'accompagnement social serait réalisé de fait par différents acteurs. Dans une certaine mesure, les instructeurs font aussi un accompagnement social.

Alors que certains partenaires déplorent que pour certains opérateurs, le social ne serait pas la priorité, les opérateurs déclarent se donner les moyens de réaliser les dossiers des publics les plus compliqués.

L'accompagnement social n'est pas formalisé dans un dispositif unique de type MOUS. Martinique Habitat assure d'une certaine manière une partie de ce rôle mais apparaît aujourd'hui comme une interface jugée plus financière que sociale et financière, selon la plupart des acteurs.

L'attente de certains partenaires porte dès lors sur l'inscription des deux produits dans **une politique globale d'insertion qui viendrait en donner le cadre et le sens**.

- **Un accompagnement au montage administratif et financier, mais plusieurs manques pointés par les bénéficiaires, en matière d'accompagnement social**

Les opérateurs réalisent les montages complets des dossiers et apportent dans la grande majorité des cas une aide aux bénéficiaires pour rassembler d'éventuels documents manquants. Certains bénéficiaires soulignent néanmoins divers manques en matière d'accompagnement social tout au long des différentes phases de réalisation de leur dossier :

De nombreux bénéficiaires font observer une **absence d'interlocuteur unique** durant l'ensemble de la procédure de traitement de leur dossier. Ils ne savent pas à qui s'adresser pour signaler, par exemple, un défaut dans les travaux. Faut-il s'adresser directement à l'artisan ? au conducteur de travaux ? au contrôleur ? Il est à noter que selon les phases de la procédure, l'interlocuteur au sein de l'opérateur n'est pas le même, que l'on soit par exemple dans la phase administrative, ou la phase travaux, et la **continuité**

du suivi est inégale. Finalement, de nombreux bénéficiaires insatisfaits se tournent vers la DDE.

Conséquence de l'absence d'interlocuteur unique, certains bénéficiaires évoquent un **manque d'information tout au long du traitement de leur dossier.** A cela s'ajoute un déficit de la pédagogie nécessaire auprès des publics pour dépasser la complexité administrative.

On note également un **manque d'information sur les produits,** avec quelques bénéficiaires qui n'ont pas toujours saisi la possibilité de modifier le devis initial pour ajuster les travaux en fonction de leur souhait et de leur capacité financière. De la même manière, **certains bénéficiaires, notamment de LES expliquent qu'ils s'attendaient « à avoir plus ».**

Par ailleurs, le tableau de suivi des plaintes dans le cadre du LES, (pour la période de février à novembre 2009, à ce stade) révèle que la plupart des bénéficiaires ayant adressé une réclamation à la DDE ont d'abord sollicité leur opérateur mais n'ont pas eu de réponse de la part de celui-ci, malgré leurs courriers et/ou appels.

Enfin, on note la nécessité d'aller plus loin dans la personnalisation du suivi, avec une demande de la part des bénéficiaires, d'un lien plus étroit, d'une plus grande écoute de l'opérateur.

2.8. Vers un « partenariat public/ privé » ?

Le métier d'opérateur social agréé est un métier nouveau. Le GIDOS rappelle que la nature des relations entre la DDE et les opérateurs agréés relève d'une sorte de « partenariat public/privé ».

A cet égard, il faut rappeler qu'il ne s'agit pas formellement d'un partenariat public/privé ; l'initiative prise par la préfecture d'agréer des opérateurs privés pour assurer l'ingénierie sociale et financière de l'AAH et du LES est fortement novatrice. Quelles que soient les difficultés rencontrées, une telle expérience sans précédent doit être capitalisée et d'une certaine manière, la Martinique se trouve être le territoire d'expérimentation d'une politique de l'habitat social privé susceptible d'intéresser d'autres départements et pays d'outre mer.

Il conviendrait de regarder cette politique aujourd'hui comme une véritable expérimentation à l'échelle départementale, avec une forme de « partenariat public/privé » qui resterait à formaliser.

3. Le système de financement de l'AAH et du LES : une crise en 2007

Rappelons que le système de financement de ces deux produits repose en partie sur du **financement privé**, et notamment sur des prêts accordés par *Martinique Habitat*, interface sociale et financière entre la banque et le bénéficiaire. Or ce système pose de nombreuses difficultés.

3.1. Rappel du cadre réglementaire de Martinique Habitat

L'arrêté interministériel du 29 avril 1997 relatif aux aides de l'Etat pour l'accession très sociale dans les départements d'outre-mer indique que « *les signataires de la convention devront justifier de la mise en place d'un service d'interface sociale et financière, chargé du montage des dossiers de financement, du suivi social et de l'encaissement des mensualités tout au long de la durée du prêt.* »

Martinique Habitat a été **agrée le 18 août 1998** afin de mettre en œuvre la mission de l'interface sociale et financière dans le cadre des prêts complémentaires à la subvention de l'Etat pour le LES et l'AAH.

Comme le rappelle le rapport de l'ANPEEC de mai 2009 sur les procédures de gestion de *Martinique Habitat*, la mission de *Martinique Habitat* consiste essentiellement à :

- instruire les dossiers relatifs à la production de LES et AAH et à simplifier les procédures administratives et financières.
- mettre en place des financements, à travers l'émission d'offres de prêt
- sécuriser les prêts accordés aux accédants par la gestion d'un dispositif d'avance et de garantie.
- assurer un rôle d'accompagnement social auprès des accédants.
- gérer et recouvrer les échéances impayées.

3.2. De nombreux points d'insatisfaction concernant *Martinique Habitat* et les banques partenaires, soulevés par les différents partenaires de l'AAH et du LES...

- ***Un système de calcul du prêt jugé extrêmement strict***

Si une difficulté sur l'ensemble de la période de remboursement apparaît dans la simulation, *Martinique Habitat* rejette la demande de prêt et demande de revoir le devis à la baisse.

- **Un point bloquant majeur : le recours systématique au codébiteur**

Suite à la défaillance de nombreux emprunteurs, *Martinique Habitat* a exigé que chaque demandeur de prêt ait un codébiteur qui s'engage à rembourser le montant du résiduel en cas de non paiement par le débiteur principal.

Martinique Habitat précise que ce système a été mis en place afin **d'éviter les situations de surendettement**. Par ailleurs, le codébiteur s'avère essentiel selon *Martinique Habitat*, le **public AAH et LES étant souvent âgé et non assurable**.

Toutefois, **un infléchissement récent permet aujourd'hui de substituer une caution solidaire sur l'impayé au codébiteur**. Cette modification des critères de *Martinique Habitat* devrait permettre d'augmenter le nombre de prêts octroyés.

- **L'impossibilité de recourir à l'hypothèque**

La plupart des opérateurs rencontrés soulignent que le **recours à l'hypothèque plutôt qu'au codébiteur, permettrait de faciliter l'octroi des prêts**.

Selon le rapport de l'ANPEEC de 2009, le recours à l'hypothèque serait possible dans la mesure où environ **30% des emprunteurs sont propriétaires du terrain (LES) et les 2/3 de leur logement (AAH)**. « *Dans ces cas, le recours au codébiteur ne serait éventuellement conservé, que lorsqu'il permet l'accès à une assurance décès pour les personnes âgées. Toutefois, le coût de l'hypothèque viendra grever le coût total de l'opération, mais en contrepartie pourra constituer une garantie supplémentaire en cas de surendettement.* » propose le rapport.

Compte tenu de l'inflexion récente substituant une caution solidaire sur l'impayé au codébiteur, **le recours à l'hypothèque pourrait être cantonné aux cas les plus délicats**.

- **L'importance des frais de dossiers pratiqués par Martinique Habitat**

La plupart des acteurs rencontrés, opérateurs mais aussi partenaires financeurs, instructeurs, etc. font observer l'importance des **frais de dossiers**. En 2010 : 1 029,30€ et ce, quelque soit le montant du prêt demandé.

- **Selon de nombreux partenaires, Martinique Habitat pourrait prendre davantage de risques**

Le système mis en place permet de prévenir les impayés. Toutefois, selon de nombreux partenaires, la maîtrise du risque paraît excessive, y compris pour l'AFD qui gère le Fonds de garantie, qui explique que ce fonds est très rarement activé : « *aujourd'hui, ce sont des opérations sans risque* » explique-t-il.

- **Une absence de suivi social**
- **L'impasse : un certain monopole de cet organisme**

Les opérateurs soulignaient encore début 2010 que la nouvelle convention entre *Martinique Habitat* et les banques (Crédit agricole, BRED...) n'était toujours pas signée, ce qui plaçait les opérateurs dans une situation particulièrement tendue, les prêts *Martinique Habitat* restant encore en suspens.

Cette **convention avec les banques a été signée au cours du deuxième semestre 2010**, permettant une reprise du financement.

Toutefois, des difficultés subsistent.

Notamment, il est fait observer que *Martinique Habitat* occupe **un monopole de fait**, conforté par l'attitude générale des banques à s'en remettre à cette interface sociale et financière, devant la complexité des montages financiers. Si des acteurs, notamment les opérateurs, souhaiteraient remettre en cause ce monopole, la DDE précise toutefois que les mécanismes à mettre en œuvre sont lourds et justifient la spécialisation de *Martinique Habitat*.

- **Des difficultés à obtenir un accord définitif de Martinique Habitat, qui expliquent en partie le démarrage très tardif des chantiers.**

Selon le système de versements successifs de la subvention, les premiers 40% de la subvention devraient permettre aux opérateurs de commencer les chantiers. Or les opérateurs, voyant la probabilité des bouclages financiers se réduire, imposent une certaine prudence. Dès lors, **la vertu « enclenchante » des 40% est mise à mal.**

3.3. Les pistes d'amélioration

- **Selon Martinique Habitat, la nécessité de revoir les devis à la baisse**

Lorsqu'elle rejette un prêt, la société *Martinique Habitat* demande systématiquement de réduire le montant des travaux. Toutefois, la plupart du temps, les opérateurs affirment que le devis des travaux est déjà réduit au minimum avant l'envoi du dossier.

- **Une remise en cause du monopole de Martinique Habitat**

Comme énoncé plus haut, devant la situation de blocage d'un certain nombre de dossiers entraîné par les critères de *Martinique Habitat*, divers acteurs émettaient l'idée de voir remettre en cause son monopole, par exemple, en **agréant une autre interface sociale et financière.**

Toutefois l'évolution récente des critères de *Martinique Habitat* ces derniers mois pourrait conduire à moins remettre en question le monopole de *Martinique Habitat*. En effet, **l'infléchissement récent permettra très rapidement de débloquer les dossiers en souffrance.**

- ***Pour les opérateurs, un point d'amélioration serait l'augmentation de la durée de remboursement des prêts***

- ***Deux scénarios d'évolution selon un partenaire financeur***

- Soit l'on reste dans une logique où plusieurs financeurs financeraient les dossiers, mais les financements pourraient être répartis par type de travaux.
- Soit les dossiers pourraient être portés par deux financeurs au maximum, afin de limiter le nombre d'intervenants par dossier et de fluidifier la chaîne de production. Cela supposerait toutefois que les subventions soient plus élevées.

- ***Systématiser les financements***

A cet égard la Région souligne que si la subvention qu'elle accorde au titre du désamiantage est systématique et fixe, **l'aide à caractère social est moins encadrée.** Elle n'est pas intégrée au plan de financement par exemple. Les opérateurs font observer à cet égard une **faible visibilité sur cette aide.**

Une piste serait également de **forfaitiser l'aide, et de fixer un plafond aux montants des travaux.** La Région prend pour exemple un dossier AAH de 83 000 euros, alors que le prix moyen d'un dossier est généralement autour de 25 000 euros.

- ***Scinder les deux fonctions exercées aujourd'hui par Martinique Habitat***

Martinique Habitat a un agrément préfectoral pour sa fonction d'interface sociale et financière. Or il est également le « banquier » du 1% logement. Ces deux fonctions perçues comme complémentaires à l'origine ne sont-elles pas génératrices de blocages aujourd'hui, blocages qui conduisent à poser aujourd'hui la question de la compatibilité de ces deux fonctions.

- ***Encadrer davantage les paiements***

A titre d'exemple, la subvention de la Région est versée en une fois, ce qui facilite la perception des fonds par l'opérateur et évite certains blocages. A cet égard, une piste, qui pourra être explorée dans la phase prospective, serait de réduire le nombre de versement des financements.

- ***Dans quelle mesure les professionnels du logement social (HLM, bailleurs) sont ou non susceptibles d'intervenir en complément ?***
- ***Quelle piste à ouvrir dans l'économie sociale et solidaire ?***

3.4. Les difficultés liées à Martinique Habitat : au cœur de la problématique du financement privé du logement de bénéficiaires très précaires

On peut soulever le **paradoxe d'une logique de financement privé sur du logement privé à caractère très social**. Afin de sortir de ce paradoxe, il faut **clarifier la convergence et la compatibilité d'une approche « habitat » et d'une approche « public »**.

En effet, **on est passé d'une entrée « habitat », avec une clé technique, matérielle, à une approche plus globale, avec une prise en compte des enjeux globaux d'un public très précaire**. La logique de public apparaît dominante, d'où l'additionnalité des aides et la création d'un système complexe dans lequel ce qui reste dominant c'est que l'habitat privé appelle du financement privé.

Les **prochaines phases de la présente mission** (prospective et plan d'actions) permettront **d'envisager collectivement les différentes solutions à ce paradoxe**.

Une solution pourrait être de repositionner le dispositif sur la logique dominante souhaitée par les partenaires des deux dispositifs : la logique de l'habitat, ou la logique de public.

Dans le cas où l'on maintiendrait la logique de public, alors il pourrait être nécessaire de réduire la part de financement personnel et accroître les systèmes de garanties publiques au financement privé.

4. L'impact sur les bénéficiaires

Derrière la question de la satisfaction des bénéficiaires, mais surtout au regard des plaintes et réclamations reçues par la DDE, est posée la question de la **protection légale et réglementaire des bénéficiaires face aux risques de malfaçon**.

Comment est mise en œuvre la protection ? Il est rappelé que les opérateurs ont une obligation d'assurance au titre de la loi relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction du 4 janvier 1978.

Il leur est demandé à chacun dans le cadre de la présente évaluation, d'indiquer comment ils garantissent leurs travaux et ceux de leur sous-traitant. Le plus souvent, ils ont bien sûr une assurance... que se passe-t-il si un assureur refuse d'assurer un opérateur, comme cela a, semble-t-il, été le cas ? L'attributaire alors paraît démuné... Il est supposé lui-aussi être assuré... mais il apparaît que tous ne le sont pas.

Le centre du problème est que d'une part l'opérateur est maître d'œuvre pour le compte de l'attributaire qui est maître d'ouvrage, et d'autre part l'opérateur est agréé par le Préfet au titre de sa mission d'ingénierie sociale... mais cet agrément ne couvre pas les travaux. ... pour lesquels la DDE reçoit des plaintes. Aux yeux des bénéficiaires une sorte de garantie globale paraît implicitement attachée à l'agrément. **L'attributaire croit l'environnement sécurisé par l'agrément ...** Or, si l'opérateur représente les intérêts de l'attributaire, il devrait le représenter en cas de contentieux.

La DDE souhaite donc poser la question et vérifier les conditions dans lesquelles les opérateurs agréés garantissent leurs travaux.

Autrement dit, la prestation globale de l'opérateur social qui est apparue comme une solution à la mise en place de ce système recouvre des prestations relevant de logiques juridiques et assurancielles distinctes qui posent aujourd'hui le problème d'une protection des attributaires inégalement garantie.

Les dérives possibles du système doivent aujourd'hui être circonscrites et prévenues.

A noter : sur les six opérateurs interrogés sur les modalités de garantie des travaux, seul un opérateur privé a répondu à ce jour. Celui-ci est titulaire de 2 contrats d'assurance (« décennale » et « responsabilité civile travaux » en tant que contractant général. Ainsi, quel que soit le cas de figure (garantie de parfait achèvement (1an), garantie de bon fonctionnement (2ans) ou garantie décennale (10ans), l'attributaire n'a qu'un interlocuteur, l'opérateur.

4.1. Quelle satisfaction globale des bénéficiaires ?

De manière générale, la majorité des bénéficiaires rencontrés est **globalement satisfaite des travaux de constructions ou d'amélioration réalisés mais émet certaines réserves.**

Ils expriment une certaine satisfaction une fois le chantier terminé mais soulignent que la procédure a été longue et laborieuse.

Une **partie des bénéficiaires, en nombre déclinant, expriment le sentiment d'un vrai « cadeau »**, une grande reconnaissance, et font preuve d'une vraie patience. Mais ce type de réaction tend à diminuer, selon les opérateurs, qui font observer une exigence grandissante des attributaires.

Sur ce sujet, **l'enquête de satisfaction auprès d'un échantillon de bénéficiaires AAH et LES**, prévue dans le cadre de la présente mission, permettra **d'approfondir et de**

dimensionner les sources de satisfaction et d'insatisfaction des bénéficiaires.

4.1.1. Plusieurs points de satisfaction mis en avant...

Les principales sources de satisfactions, mises en avant par les bénéficiaires rencontrés sont :

- La sortie de l'insalubrité
- La possibilité de rester chez soi, surtout pour les personnes âgées
- Un confort, une certaine fierté, « *ma maison est beaucoup plus belle* » peut-on souvent entendre de la bouche des attributaires
- La possibilité d'ajuster les travaux à son goût, notamment en ce qui concerne le LES, la possibilité de personnaliser sa maison/grande évolutivité du logement, surtout chez certains opérateurs.

4.1.2. ...mais aussi plusieurs points d'insatisfaction

- ***Les délais de réalisation sont souvent jugés très longs***

la lenteur et lourdeur de la procédure sont le **facteur d'insatisfaction le plus souvent mis en avant** par les attributaires rencontrés (plus des deux tiers des 22 bénéficiaires rencontrés)

- ***De manière fréquente, une insatisfaction quant à la rigueur et à la qualité du travail des artisans...***

La plupart des bénéficiaires rencontrés mais aussi certains opérateurs font observer **un manque de rigueur et d'assiduité des artisans sur les chantiers**. « *On ne sait jamais quand ils vont venir* », déplore un bénéficiaire. Il arrive également que certains artisans quittent le chantier alors que celui-ci n'est pas terminé.

Par ailleurs, près de la moitié des bénéficiaires rencontrés (10 sur 22) fait observer **une insatisfaction, plus ou moins importante quant à la qualité des travaux réalisés**. Une fraction d'entre eux évoque même des travaux « *bâclés* ».

Ces bénéficiaires mettent en cause la **qualité de la main d'œuvre, l'application de l'artisan** et/ou les **matériaux utilisés**.

Le plus souvent, ces bénéficiaires insatisfaits constatent, une fois le chantier terminé, des **fuites d'eau** de la toiture notamment, qui implique diverses dégradations dans le logement. A titre d'exemple, un attributaire indique qu'une fuite a détérioré un mur ainsi que son téléviseur. Il l'a fait

réparer et a envoyé sa facture à l'opérateur qui ne l'a pas remboursé. Ce type d'exemple reste peu courant mais impacte l'image des prestataires.

Parmi les bénéficiaires insatisfaits des travaux, certains soulignent également des **installations défectueuses** : une fenêtre, une porte mal fixée, etc, qui sont susceptibles de nuire à la sécurité du logement

La **qualité des matériaux** utilisés est également remise en cause par un petit nombre de bénéficiaires (4 sur 22). Par exemple, un bénéficiaire fait observer que la peinture utilisée n'était pas adaptée pour peindre les murs extérieurs de son logement et s'est écaillée très rapidement après la fin du chantier.

- ***...dès lors, certains attributaires complètent ou réparent les travaux par leurs propres moyens.***

Certains bénéficiaires font appel à un autre artisan, à leurs frais, ou ont eu recours au « coup de main » pour **réparer ou améliorer le travail réalisé**. Certains ont même payé un autre artisan, à leurs frais.

- ***Une marge de manœuvre relativement restreinte des opérateurs pour garantir le bon travail des artisans..***

Les opérateurs déplorent une **certaine difficulté à garantir le bon travail des artisans** : « *un artisan peut réaliser des travaux de manière très satisfaisante sur un chantier, et bâcler les travaux sur un autre, il n'y a pas vraiment de règle* ».

- ***...mais des efforts des opérateurs pour s'assurer de leur fiabilité***

Afin d'éviter les malfaçons, ou un manque de rigueur des artisans, les opérateurs tentent de **fidéliser les artisans** qu'ils jugent sérieux et dont les travaux sont satisfaisants. Il s'agit notamment de les **responsabiliser par rapport aux travaux effectués**.

Certains opérateurs ont même mis en place une **grille d'évaluation des artisans** et leurs attribuent une note au regard de plusieurs critères. A titre d'exemple, un opérateur privé évalue ses artisans et ses fournisseurs au regard des critères suivants : « *délais de livraison* », « *disponibilité* », « *taux de réclamation* », « *technicité* », « *respect des règles environnementales (sensibilisation et mise en œuvre des pratiques)* »..

La somme des notes pour chacun de ces critères donne une note sur 20. « *Ensuite, mieux un artisan est noté, plus on le retient pour un chantier* », souligne ce même opérateur.

Cependant le contrôle des artisans gagnerait en efficacité s'il était partagé par tous les opérateurs et transparent pour les financeurs .

- **Un manque d'accompagnement**

Certains attributaires rencontrés soulignent qu'ils ont eu des **interlocuteurs différents** et font part d'un certain manque de disponibilité de l'opérateur.

Certains bénéficiaires font part du sentiment qu'on leur réclame plus d'argent que prévu.

Alors même que l'attributaire a signé le devis des travaux, on note parfois une certaine déception, frustration, une fois les travaux terminés. Certains bénéficiaires s'attendaient « à plus » et ont le sentiment que leur logement n'est pas suffisamment fini.

Les attributaires rencontrés ont également le sentiment que certaines difficultés ne sont pas suffisamment anticipées : phénomène relativement récurrent dans l'AAH, « l'effet de surprise » au cours du chantier. Certains problèmes rencontrés, une fois le chantier fini, échappent au contrôle.

4.1.3. Les principaux freins à l'accès à l'AAH et au LES

Plusieurs freins récurrents à l'accès aux produits AAH et LES sont mentionnés par les différents acteurs rencontrés

- **Une difficulté à obtenir un prêt Martinique Habitat** : l'obligation pour le demandeur du prêt d'avoir un codébiteur
- **Un phénomène important d'indivision** : une difficulté à réunir les autorisations de tous les cohéritiers
- **Des problèmes liés à l'état du terrain, notamment pour les LES**

Dans de nombreux cas, la nécessaire stabilisation des sols avant les travaux, engendre des coûts importants

Parfois, une étude géologique est engagée si le terrain est situé en zone rouge (dans le cadre du PPR).

La construction de maisons sur pilotis pourrait être une solution, selon certains opérateurs, mais la DDE refuserait ce type de construction.

4.1.4. Du point de vue de nombreux partenaires, financeurs mais aussi opérateurs, contrôleurs... : un public de plus en plus exigeant

De nombreux acteurs rencontrés font observer des attentes des attributaires parfois démesurées, d'où une **nécessaire pédagogie sur les fondamentaux du dispositif**. Il s'agit notamment de rappeler à l'attributaire que le produit dont il bénéficie est avant tout un logement social et n'est pas un « dû ».

Les partenaires soulignent également la nécessité d'être **très précis sur ce à quoi peut s'attendre l'attributaire une fois le produit fini**, afin d'éviter les plaintes. La DDE suggère même que les opérateurs construisent des maisons témoins, pour les LES, afin que les demandeurs sachent exactement à quoi s'attendre.

5. Quelle efficacité et quelle cohérence des contrôles AAH et LES ? (cf. fiche 4.4 LES, et fiche 4.3 AAH)

5.1. Bref rappel des systèmes de contrôle de la DDE concernant l'AAH et le LES

- **Deux contrôles prévus dans le cadre de l'AAH : un contrôle a priori et un contrôle a posteriori**

Après vérification de l'éligibilité du dossier fourni par l'opérateur, la DDE émet un bon de commande pour effectuer **un contrôle a priori du devis des travaux**.

Une fois le chantier terminé, l'opérateur fait une demande à la DDE pour un **contrôle a posteriori, qui permet de vérifier que les travaux prévus ont effectivement été réalisés**.

- **Trois contrôles pour le LES**

Un premier contrôle est prévu **au démarrage du chantier** : le contrôleur doit vérifier les fondations, la bonne implantation de la maison sur le terrain, le respect du permis de construire, etc. Subvention à 20%.

Un deuxième contrôle est **prévu à mi parcours** : le contrôleur vérifie que le LES est hors d'air et hors d'eau. Subvention à 80%

Un dernier contrôle **en fin de chantier**, permet de vérifier que l'intégralité des travaux prévus dans le devis a été réalisée

- ***Pour l'AAH, trois contrôleurs répartis par secteur géographique ; un seul contrôleur pour le LES***

Pour l'AAH : trois contrôleurs assurent les contrôles de l'ensemble des opérateurs, par secteur géographique : Nord, Sud, Centre.

Pour le LES : les contrôles sont réalisés par un opérateur unique « Antilles contrôles » qui intervient sur les 3 zones géographiques. Cet opérateur vient remplacer 3 contrôleurs qui étaient répartis sur les 3 zones géographiques.

- ***Des contrôleurs peu intégrés au système d'acteurs plus large de l'AAH et du LES...***

La procédure de contrôle fonctionne avec un système de bons de commande transmis par les instructrices DDE aux contrôleurs, avant le démarrage des travaux et à la réception du chantier.

Hormis la DDE, les opérateurs ont très peu de liens avec les partenaires de l'AAH et du LES. **Ils sont avant tout en lien avec les opérateurs, avec qui ils effectuent chacun des contrôles.**

Toutefois, les contrôleurs rencontrés **ne formulent pas le souhait d'être davantage associés au système d'acteur.**

En revanche, on constate **une certaine volonté de leur part d'harmoniser leurs pratiques.** A cet égard, deux réunions ont été organisées : l'une réunissant l'ensemble des contrôleurs, et l'autre réunissant contrôleurs et opérateurs.

5.2. D'autres contrôles

- ***Des contrôles de la CAF...***

Selon le rapport CARUA /BGK « *Analyse de la production des LES et propositions pour de nouvelles procédures* » de juin 2009, la CAF se règle sur les deux premiers contrôles réalisés pour la DDE. En revanche, elle **lance son propre contrôle après la livraison du logement, une fois que l'attributaire a emménagé.** Il s'agit de vérifier que l'attributaire occupe bien le logement.

- ***...mais aussi du Conseil Général***

Un contrôle *a posteriori* a été mis en place par le Conseil général qui intervient dès qu'il y a plainte. A noter que ce contrôle a parfois été amené à contredire celui de la DDE : il est relevé dans certains cas –qui restent rares au demeurant –que la famille a été parfois conduite à signer à la demande de l'opérateur, le contrôle effectué par le contrôleur mandaté par la DDE, alors même qu'elle ne serait pas pleinement satisfaite des travaux.

Il s'agit **seulement de contrôles *a posteriori* et non de contrôles au cours des travaux.**

Le Conseil Général **intervenant seulement s'il est sollicité**, les contrôles sont donc relativement aléatoires et, de la même manière que les contrôleurs de la DDE, **l'objectif du contrôleur du Conseil général est assez vague : contrôler le service fait.**

Le contrôleur du conseil général a également une formation de contrôleur technique.

- ***Pas de contrôle du Conseil Régional***

Le Conseil Régional se règle sur les contrôles de la DDE. Le financement d'un dossier est décidé en délibération cadre et versé suite à l'arrêté de subvention.

5.3. Quelles difficultés posées par les contrôles AAH et LES ?

Dans le prolongement des réflexions en cours sur l'amélioration de la protection des attributaires et donc sur le respect des garanties par l'opérateur de ses obligations à l'égard de l'acte de construire, il convient d'approfondir le rôle du contrôle.

La maîtrise d'œuvre est subventionnée à 6% ; il y a donc une obligation de l'opérateur à l'endroit de l'attributaire mais aussi à l'endroit de l'Etat.

Or les contrôleurs n'effectuent qu'un contrôle plus administratif que technique ; ils ne garantissent pas la qualité de l'acte de construire, qui n'est pas sécurisé pour sa maîtrise d'ouvrage.

Il convient donc de réfléchir aux évolutions à donner au contrôle. A quel titre faire un contrôle technique ? A quoi le rattacher ? Il serait lié aux travaux et non à l'agrément. Or la DDE n'a pas de prise directe sur le lien clients-opérateurs ni sur le contrôle des travaux.

5.3.1. Des contrôles jugés inégalement problématiques du point de vue des opérateurs, ou du point de vue des contrôleurs

- ***De manière générale, les contrôleurs n'observent pas de difficulté majeure tant pour les contrôles AAH que LES***

Les contrôleurs rencontrés concordent à dire que, de manière générale, les contrôles AAH ne posent pas de problèmes majeurs.

Certains font observer qu' « *il suffit de suivre les consignes du Cahier des Clauses Particulières* ». Celles-ci étant

relativement larges, elles permettent **une certaine souplesse** au contrôleur.

Toutefois, par rapport aux autres acteurs rencontrés, partenaires et opérateurs, les contrôleurs n'ont **pas de visibilité sur les difficultés posées dans l'ensemble de la chaîne de production**, même s'ils observent une diminution du nombre de dossiers.

- ***Mais la position du contrôleur vécue comme relativement ambiguë : le sentiment d'une « double casquette »***

La mission des contrôleurs est principalement de **vérifier la conformité des travaux aux caractéristiques générales du dossier faisant l'objet d'une subvention**. Il s'agit essentiellement d'un **contrôle visuel, *in situ* et non d'un contrôle technique au sens de la loi du 4 janvier 1978** relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction. Il n'y a donc pas de contrôle technique de la prise en compte des normes par exemple.

L'opérateur, en tant que maître d'œuvre, est seul responsable de la prise en compte de ces normes, et est assuré à ce titre.

Toutefois, le contrôleur, qui a une formation technique, peut formuler des observations techniques dans le rapport de contrôle mais n'a ensuite aucune visibilité sur la prise en compte effective de ses observations.

La DDE note à cet égard la nécessité que l'opérateur l'informe, ainsi que le contrôleur, de la satisfaction du bénéficiaire et de la levée des réserves prononcées lors du contrôle de réception.

- ***Une absence de contrôle technique, pourtant souhaitable selon les contrôleurs, mais jugée irréalisable***

Il n'y a donc pas **de contrôle technique de la pertinence des travaux au regard des besoins prioritaires des bénéficiaires** (priorité aux travaux de remise aux normes et sécurité), pour l'AAH notamment, **ni de contrôle technique de la prise en compte des normes**.

Selon les contrôleurs, un vrai contrôle technique demanderait un travail beaucoup plus approfondi d'analyse des plans. Par ailleurs, il faudrait organiser plus que deux visites de chantier, pour vérifier la bonne réalisation des travaux (pause des matériaux, etc.)

« Ce ne serait pas faisable », indique un contrôleur, compte tenu de la longueur et de la complexité de la procédure déjà en place et surtout du coût d'une telle procédure de contrôle.

Cependant, le fait que les contrôleurs aient des compétences techniques et soient susceptibles de repérer et de signaler des anomalies est déjà primordial, selon les contrôleurs rencontrés.

- ***Des bénéficiaires susceptibles de penser que les travaux ont effectivement fait l'objet d'un vrai contrôle technique***

La venue d'un contrôleur missionné par la DDE peut laisser penser à l'attributaire que les travaux ont fait l'objet d'un vrai contrôle technique. Ce dernier pourrait ainsi être moins vigilant vis-à-vis du travail des artisans.

- ***Selon les opérateurs, des procédures de contrôles souvent lourdes et susceptibles de freiner le versement des subventions***

Les opérateurs rencontrés soulignent que les procédures de contrôle sont souvent lourdes, il faut parfois entre 1 et 3 mois pour que le chantier soit soldé, une fois la demande de contrôle *a posteriori* faite par l'opérateur.

Certains opérateurs souhaiteraient être directement en lien avec les contrôleurs, pour éviter les va-et-vient avec la DDE.

5.3.2. De manière générale, les contrôles AAH jugés plus complexes que les contrôles LES

- ***Deux enjeux principaux dans le cadre des contrôles a priori, selon les contrôleurs***

Il s'agit d'une part de vérifier la pertinence et la priorisation des travaux : le contrôleur doit constater sur place que les travaux prévus par l'opérateur dans le devis sont effectivement ceux qui sont prioritaires. Il arrive que le contrôleur préconise une priorisation des travaux différente de celle de proposée par l'opérateur.

D'autre part, le contrôleur vérifie les quantités : selon les contrôleurs, les opérateurs auraient tendance à surdimensionner certains travaux (par exemple, ils compteront 15 cm de plus de toiture)

- ***La construction neuve dans le cadre des LES jugée moins complexe selon les contrôleurs AAH***

Les LES construits correspondent à des **modèles standardisés bien connus des contrôleurs**. Les opérateurs proposent plusieurs modèles et les respectent à la lettre. Par ailleurs, comme il n'y a pas d'intervention sur du bâti existant, qu'il s'agit de construction neuve, on note **peu d'effets de « surprise » comme dans l'AAH**.

« Parfois, on arrive sur un chantier pour un premier contrôle, et l'on constate que le logement est presque fini et que l'attributaire s'apprête déjà à emménager » indique un contrôleur LES

- **Les contrôles a posteriori révèlent souvent des modifications des travaux initialement prévus dans le devis, ce qui empêche la livraison du chantier**

Les contrôleurs rencontrés constatent parfois qu'en fin de chantier, certains travaux ont été remplacés par d'autres.

Or cela pose de nombreux problèmes si les contrôleurs n'ont pas connaissance des avenants. Dès lors, la DDE demande que les avenants soient systématiquement communiqués avant la visite, afin de ne pas ralentir la signature du rapport de contrôle.

5.3.3. Mais une difficulté propre au LES...

- **Très fréquemment, un décalage calendaire entre les contrôles et les différentes étapes des chantiers**

Très souvent, dans le cadre des LES, lorsque le contrôleur se rend sur un chantier pour le premier contrôle **la dalle est déjà réalisée et le contrôleur ne peut vérifier les fondations.**

Ainsi, un contrôleur LES souligne que sur la trentaine de dossiers pour lesquels il a effectué un contrôle depuis 2009, il n'a pu vérifier les fondations qu'une ou deux fois environ.

Or le premier contrôle, en phase de démarrage du chantier, apparaît fondamental aux yeux des contrôleurs, qui sont par ailleurs des contrôleurs techniques. En effet, la vérification des fondations notamment, représente une étape cruciale. La DDE propose d'imposer un point d'arrêt permettant de vérifier les fondations, avec, éventuellement, l'intervention d'un bureau de contrôle.

5.4. Pistes d'amélioration

- **Selon la Région, la nécessité de ne pas multiplier les contrôles : celle-ci se fie ainsi aux contrôles de la DDE**
- **Rationaliser les rendez-vous pour les contrôles**
- **S'assurer que l'attributaire soit présent**
- **Préciser le cahier des charges des contrôleurs**

Les contrôleurs ne savent pas toujours jusqu'où doit aller le contrôle et souhaiteraient que leurs missions soient affinées.

- **Renforcer la rigueur du contrôle au démarrage du chantier**

Selon le contrôleur LES, **le contrôle des fondations devrait être systématique.**

- **Selon le contrôleur LES : renforcer le caractère technique des contrôles des travaux**
- **Une piste d'amélioration récente : l'écriture d'une « charte de contrôle »**

Suite à plusieurs réunions organisées au sein de la DDE avec les contrôleurs de la DDE, un projet de charte pour les contrôles LES a été rédigé par le Service Habitat et Ville (SHV) de la DDE.

Celle-ci vise à **clarifier et affiner la politique des contrôles missionnés par la DDE dans le cadre du LES.** Elle permet, entre autres, de préciser le contenu des missions des contrôleurs et la répartition des rôles entre la DDE, les contrôleurs et les opérateurs.

Cette charte doit être discutée et améliorée avec l'ensemble des partenaires financeurs.

Toutefois, si cette charte représente une avancée dans la précision des missions de contrôles, elle paraît insuffisante aux yeux de certains acteurs au sein même de la DDE, pour lever les ambiguïtés concernant le caractère technique du contrôle. Elle apparaît ainsi comme une première étape et est amenée à être révisée progressivement.

6. Quel impact des produits AAH et LES sur les artisans?

6.1. De manière générale, une plus value pour les artisans

Notamment, les opérateurs rencontrés font observer plusieurs effets positifs de la production d'AAH et de LES sur les artisans. Ils notent entre autre

- Une professionnalisation des artisans et une montée en compétence des artisans, suite aux formations dispensées, par exemple pour la prise en compte des normes parasismique
- La régularisation des situations des artisans (assurances, lutte contre le travail au noir). Les artisans sont bien encadrés par les opérateurs
- Une montée en puissance des petits entrepreneurs, qui recrutent des employés
- des produits qui ont permis à certains artisans de « survivre » à la crise locale qui a fortement affecté le secteur du bâtiment en février 2009.

6.2. Des impacts divergents selon que les chantiers AAH et LES représentent ou non une part importante de l'activité de l'artisan

- ***Pour certains artisans, les fluctuations du nombre de dossiers AAH et LES se répercutent directement sur leur activité***

Un artisan, dont l'AAH représente 50 à 80% de l'activité, a vu son chiffre d'affaire fortement affecté par la diminution du nombre de dossiers AAH financés.

L'AAH, notamment, représente pour certains une véritable manne financière dont ils dépendent.

- ***Pour d'autres, ces produits permettent avant tout de « boucher les trous »***

L'AAH ou le LES ne représente parfois qu'une petite partie de l'activité de l'artisan. Il s'agit alors d'un moyen d'avoir des chantiers supplémentaires, dans un contexte difficile pour le secteur du BTP

Ils permettent notamment de compenser les effets de la crise locale de 2009 qui a fortement impacté le secteur du BTP.

- ***Des financements majoritairement publics, perçus comme une sécurité financière***

De manière générale, une vraie régularité dans le paiement des artisans : les artisans sont payés systématiquement en fin de chantier, même si l'opérateur rencontre des difficultés.

Mais une minorité d'artisans rencontrés indique avoir des difficultés à être payés rapidement.

6.3. De manière générale, des chantiers peu intéressants financièrement, notamment pour le LES

- ***Des prix très en deçà des prix du marché, selon les artisans***

Les artisans rencontrés considèrent que **les prix pratiqués dans le cadre de l'AAH sont très bas.**

Quant au LES, la plupart des artisans considèrent que les prix sont très en deçà des prix du marché : « ce n'est vraiment pas intéressant pour nous de faire du LES » affirment-ils.

- **Les chantiers AAH souvent plus longs du fait que l'occupant continue d'habiter le logement, et donc plus chers**

Les artisans font observer une difficulté particulière aux chantiers AAH : l'attributaire occupe le logement durant les travaux.

6.4. Selon les artisans, « l'opérateur social est un client comme un autre »

- **Une absence de procédure spécifique**

L'artisan reçoit un bon de commande de l'opérateur comme pour n'importe quel autre chantier.

- **Souvent, les artisans sur les chantiers AAH ou LES travaillent également avec l'opérateur sur des chantiers « classiques »**

Il n'est pas rare que les artisans qui travaillent pour un opérateur dans le cadre d'un chantier AAH ou LES, **traitent également avec lui dans le cadre d'autres filiales de l'opérateur (construction de villas, etc...)**