

II. FICHES THEMATIQUES AIDE A L'AMELIORATION DE L'HABITAT (AAH)

SOMMAIRE

1. DIAGNOSTIC RELATIF AUX DOSSIERS AAH	74
1.1. Données générales	74
1.2. Profil des attributaires	78
1.3. Logement et travaux	87
1.4. Plan de financement	91
1.5. Focus sur la part de l'AAH sur la Ligne Budgétaire Unique	101
2. LA PERTINENCE DU DISPOSITIF : CONTEXTE ET BESOINS, PROBLEMATIQUES ET OBJECTIFS	104
Fiche 2.1. L'adéquation des bénéficiaires avec le public visé	102
Fiche 2.2. Le public cible non bénéficiaire	104
Fiche 2.3. L'adéquation des constructions au regard des besoins exprimés	108
Fiche 2.4. La Lutte contre l'insalubrité	113
Fiche 2.5. Le maintien à domicile des personnes âgées	117
3. MESURE DES RESULTATS : REALISATIONS ET PRODUCTIONS	125
Fiche 3.1. La répartition des aides versées	122
Fiche 3.2. La requalification de l'habitat: centre bourg, quartiers, îlots dégradés, secteur diffus	126
Fiche 3.3. L'analyse de la production (hier et aujourd'hui), des besoins et des attentes	129
Fiche 3.4. L'amélioration de la qualité du bâti des constructions individuelles	132
4. LA COHERENCE DES DISPOSITIFS, DES AIDES ET DES ACTEURS : CONDITIONS ET MODES DE MISE EN ŒUVRE	141
Fiche 4.1. Les éléments règlementaires du ressort du Préfet et leur utilité	137
Fiche 4.2. L'impact sur les budgets publics	139
Fiche 4.3. L'efficacité du contrôle de l'administration : contenu et efficacité des contrôles	142
Fiche 4.4. L'évolution de la situation actuelle comparée à « l'époque PACT » qui assurait une assistance technique, financière et administrative au maître d'ouvrage	147
5. MESURE DE L'EFFICACITE : IMPACTS DIRECTS ET INDIRECTS	153
Fiche 5.1. L'impact économique sur le secteur du BTP et sur l'emploi	149
Fiche 5.2. La réponse à la demande et aux besoins de la filière	153
Fiche 5.3. La satisfaction des bénéficiaires par rapport à leurs attentes	155
Fiche 5.4. L'endettement des familles	159
Fiche 5.5. L'appréciation de la capacité des logements réhabilités à constituer une amélioration durable et à être entretenus	161
Fiche 5.6. Le coût de la réhabilitation par rapport aux autres solutions logement	162

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** » selon l'arrêté interministériel du 20/02/1997 modifié. Elle constitue une aide publique participant au financement des travaux d'amélioration d'un logement existant occupé à titre de résidence principal. L'AAH a, notamment, pour objectif de :

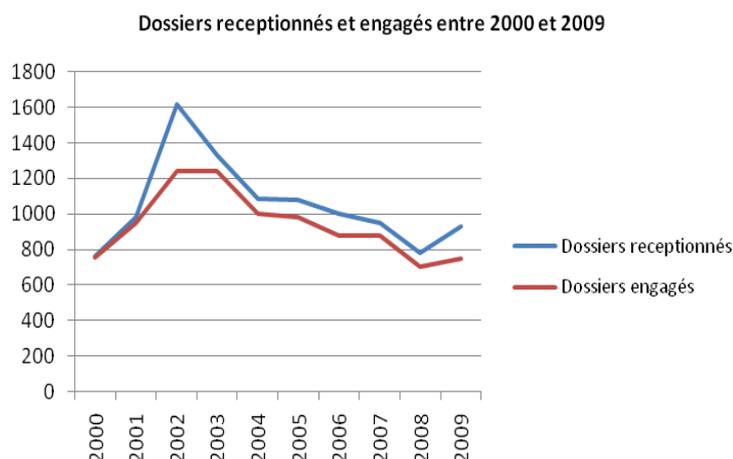
- favoriser la satisfaction des besoins en logement en améliorant l'habitat existant
- promouvoir la décence de l'habitat
- promouvoir la qualité de l'habitat
- prendre en charge une partie des dépenses d'amélioration

1. Diagnostic relatif aux dossiers AAH

1.1. Données générales

- **Un nombre total de 10 525 dossiers AAH réceptionnés à la DDE et 9 371 dossiers engagés entre 2000 et 2009**

	Dossiers réceptionnés	Dossiers engagés
2000	764	752
2001	983	950
2002	1618	1238
2003	1333	1243
2004	1087	999
2005	1079	981
2006	1004	881
2007	946	877
2008	781	702
2009	930	748
Total	10525	9371



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

Le nombre de dossiers a été divisé par deux entre 2002, où 1 618 dossiers ont été réceptionnés, et 2008, où seuls 781 dossiers ont été enregistrés.

On constate une **hausse entre 2000 et 2003 avec un « pic » en 2002 et 2003**. Ensuite, on observe une **diminution progressive** avec une **très légère augmentation du nombre de dossiers en 2009**.

Les rapports des Conseils Départemental de l'Habitat entre 2000 et 2009 fournissent des éléments d'explication à la variation de la courbe de dossiers AAH.

- **Une hausse du nombre de dossiers AAH entre 2000 et 2003**

Tout d'abord, plusieurs facteurs permettent d'expliquer la hausse du nombre de dossiers AAH engagés entre 2000 et 2003.

D'une part, différentes difficultés rencontrées dans le bouclage des opérations de LLS (notamment la rareté du foncier équipé disponible) conduisent les partenaires du CDH à **mettre l'accent sur les produits AAH**, mais aussi sur les LES et les REHALULOS, **afin d'aboutir à la consommation maximale des crédits.**

L'État propose d'augmenter la part de la LBU offerte aux AAH. **Grâce à la fongibilité de la LBU, les crédits disponibles sont ainsi basculés au profit de l'AAH.**

L'enjeu de soutien à l'amélioration de l'habitat et l'intérêt de l'AAH est réaffirmé parmi les orientations prioritaires des partenaires. Il apparaît en effet inadéquat de maintenir le LLS comme prioritaire compte tenu des difficultés rencontrées. **Toutefois, les partenaires précisent que la priorité sera redonnée au « locatif social »** dès que les solutions de reconstitution de stock pourront être opérationnelles.

D'autre part, on constate durant cette période **plusieurs éléments « facilitateurs »**, **qui expliquent la hausse du nombre de dossiers.** Notamment, **la Commission Départementale de l'Habitat (CDA) est supprimée**, et les conditions d'éligibilité de certaines situations d'occupation (droit d'occupation temporaire et situation d'indivision notamment) sont précisées, par arrêté du 1^{er} octobre 2001.

Ainsi, l'AAH bénéficie d'un **nombre de dossiers programmés particulièrement important et est en 2003 le « produit phare » financé sur la LBU.** Il représente alors 55% du montant des engagements de l'année.

- **Une diminution progressive du nombre de dossiers à partir de 2004, qui ne va cesser de s'aggraver, avec une « crise » en 2007**

A partir de 2004, la part de la LBU allouée à l'AAH reste importante mais les partenaires font observer **une baisse globale des crédits, baisse qui va se poursuivre jusqu'en 2008.** Simultanément, on observe **une baisse des aides à l'habitat du Conseil Régional mais aussi du Conseil Général.**

Par ailleurs, l'AAH ne figure plus dans les orientations prioritaires du CDH pour 2006.

Le nombre de logements améliorés n'atteint plus les prévisions faites au CDH, du fait des régulations budgétaires mais aussi de plusieurs difficultés rencontrées par les opérateurs pour boucler les opérations. Notamment, on note **une difficulté à recueillir l'apport personnel,**

celui-ci ayant tendance à augmenter du fait, entre autres, d'une hausse du coût des travaux.

En 2007, le blocage total des prêts sociaux délivrés par *Martinique Habitat* vient aggraver la chute du nombre de dossiers AAH. Cette crise, qui a duré plusieurs mois, a provoqué une baisse très sensible du chiffre d'affaire et de la production en 2007 des opérateurs sociaux.

- ***Une stabilisation en 2008 avec une très légère hausse du nombre de dossiers engagés en 2009***

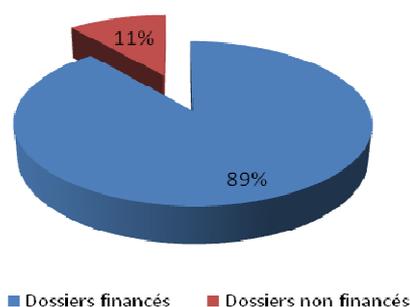
Le rapport du CDH 2009 fait observer une augmentation de 5% du nombre total de logements financés en 2008. Mais les crédits mobilisés en faveur de l'AAH sont globalement en diminution par rapport à 2007, malgré une intervention dans le cadre des logements sinistrés par le cyclone DEAN (environ 4 millions d'euros).

Le nombre de dossiers engagés augmente très légèrement : de 702 en 2008 à 748 en 2009.

- ***11% des dossiers réceptionnés n'ont pas été engagés***

Sur un total de 10 525 dossiers enregistrés, **1 154 n'ont finalement pas été financés.** HBAM est l'opérateur qui a eu le plus de dossiers financés avec un total de 2 252, suivi de Le Villain avec 1 515 et de HBAM-LG avec 1 419.

Part des dossiers non financés sur l'ensemble des dossiers réceptionnés entre 2000 et 2009



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

Opérateur	Dossiers non financés	Dossiers financés	Taux de financement
B.L.R	28	91	76,5
CHARNEAU	3	0	0,0
CROCHEMAR	1	0	0,0
DIVERS	4	0	0,0
ECM	50	264	84,1
EURORENOVE	3	0	0,0
GIE-M	160	1022	86,5
GRAINVILLE	8	95	92,2
HBAM	138	2252	94,2
HBAM-LG	47	1419	96,8
LE PRISME	0	1	100,0
LERTEMA	0	3	100,0
LE VILLAIN	278	1515	84,5
MEZON	46	230	83,3
OPS	68	521	88,5
PACT	246	1356	84,6
QUEBECMART	3	35	92,1
SIBAT	71	567	88,9
Total	1154	9371	89,0

Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

- **2002 : année où le pourcentage de dossiers non-financés est le plus élevé**

On observe un écart important entre les dossiers réceptionnés et les dossiers financés en 2002 : **seuls 76,5% des dossiers réceptionnés ont été engagés.**

Les motifs de ce plus grand écart en 2002, comparativement aux autres années, ont été demandés à la DDE ; il faut cependant souligner que les fonctionnaires en poste alors ne sont plus les mêmes qu'aujourd'hui.

- **Un écart entre dossiers réceptionnés et financés qui ne reflète pas l'ensemble des dossiers rejetés**

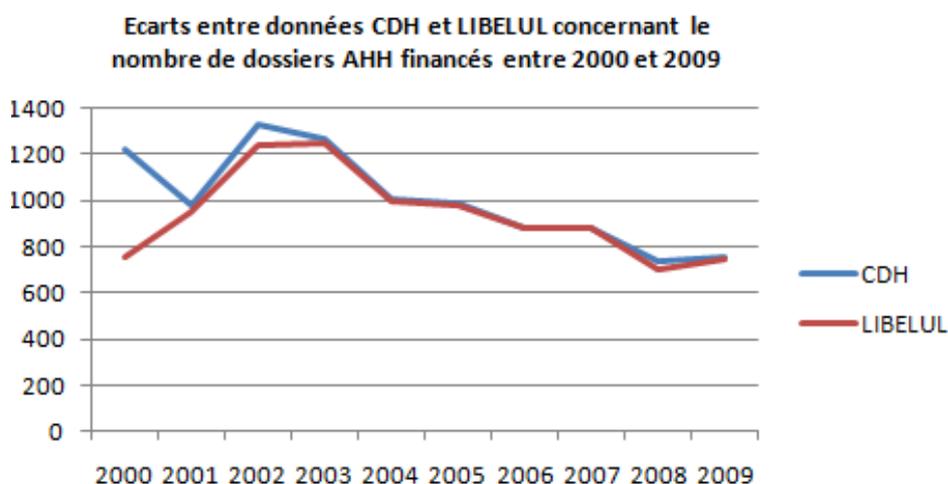
On note un premier « filtre » des dossiers lors de la première instruction réalisée par l'opérateur social. Certaines demandes déposées chez les opérateurs ne feront pas l'objet d'un dossier et ne seront pas transmises pour instruction à la DDE. En effet, si les premiers éléments d'analyse montrent que le dossier serait rejeté, pour des motifs économiques la plupart du temps (un apport personnel demandé trop élevé au vu des ressources de l'attributaire par exemple), l'opérateur ne transmettra pas la demande à la DDE.

A cet égard, nous avons fait plusieurs demandes à l'ensemble des opérateurs afin qu'ils nous communiquent le nombre de dossiers AAH et LES ayant fait l'objet d'une première étude mais qui n'ont pas été transmis à la DDE. Toutefois, nous n'avons pas de chiffre exact aujourd'hui.

- **Des données légèrement différentes entre la base LIBELUL et les CDH**

Le nombre de dossiers AAH financés, varie selon les sources. En effet, entre 2000 et 2009 **les données LIBELUL présentent un nombre total de 9 371 dossiers tandis que les données CDH en présentent 10 032**. Les années avec l'écart le plus important sont 2000 et 2003. A partir de 2004 la différence n'est pas très significative. La DDE explique cet écart notamment par la chronologie différente d'enregistrement des dossiers dans la base LIBELUL d'une part et dans les CDH.

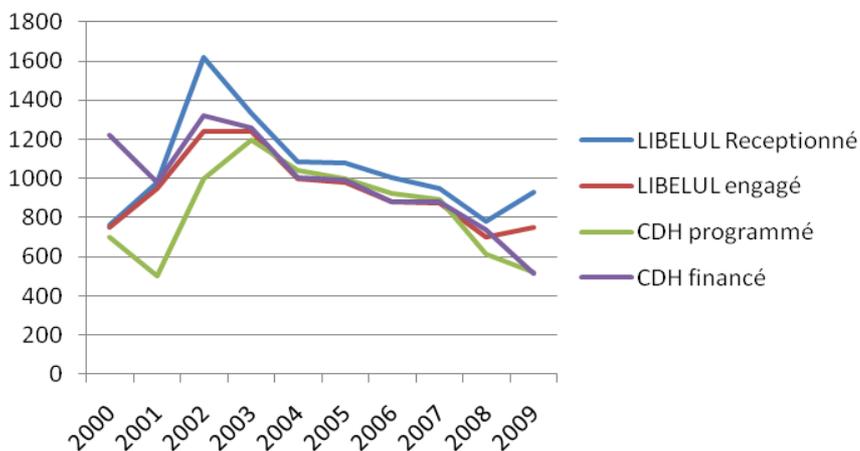
Année	CDH	LIBELUL
2000	1219	752
2001	981	950
2002	1323	1238
2003	1262	1243
2004	1005	999
2005	991	981
2006	882	881
2007	878	877
2008	739	702
2009	752	748
TOTAUX	10032	9371



Source : CDH, LIBELUL – Base de données, exploitation ECs

Si l'on compare les données des dossiers réceptionnés et programmés de la base LIBELUL et des CDH on constate une évolution similaire au graphique antérieur, mais l'on trouve une forte disparité entre le nombre de dossiers réceptionnés par LIBELUL en 2002 et les trois autres courbes du graphique.

Ecarts entre données LIBELUL et CDH concernant le nombre de dossiers AHH entre 2000 et 2009



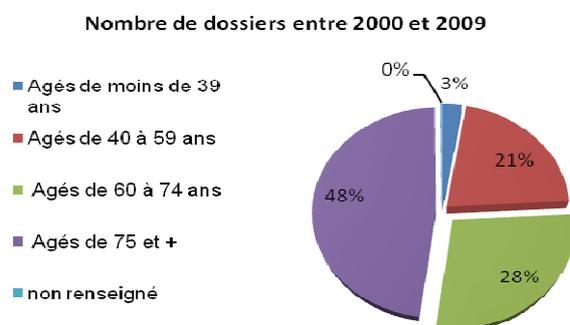
Source : CDH, LIBELUL – Base de données, exploitation ECs

1.2. Profil des attributaires

1.2.1. Age

- **Une très large majorité des attributaires âgés de 60 ans et plus, et parmi eux, une très forte proportion de personnes âgées de 75 ans et plus**

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 2009.



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

Selon l'ensemble des acteurs rencontrés, la surreprésentation des personnes âgées est liée notamment au fait **que les personnes âgées de plus de 60 ans sont particulièrement visées par le dispositif AAH** et que leur dossier est mieux subventionné.

Si l'on constate donc un **effet d'opportunité financière**, il est à noter que, quelque soit la concentration des financements, le financement privé de ces dossiers fait partie des plus difficiles. En effet, les personnes âgées rencontrent **davantage de difficultés pour obtenir un prêt** du fait de leurs faibles ressources (souvent une petite pension de retraite uniquement).

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'âges ? 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 travailler dans la phase prospective pourrait être d'architecturer le montage du dossier en fonction de la logique du projet.**

- **Les personnes âgées de moins de 40 ans sous-représentées**

Seuls 3% des attributaires entre 2000 et 2009 sont âgés de moins de 39 ans et aucun attributaire n'est âgé de moins de 23 ans.

Attributaires	Nombre de dossiers entre 2000 et 2009
Agés de moins de 39 ans	250
Agés de 40 à 59 ans	2014
Agés de 60 à 74 ans	2624
Agés de 75 et +	4469
non renseigné	14
Total	9371

Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

1.2.2. Nombre d'occupants par ménage

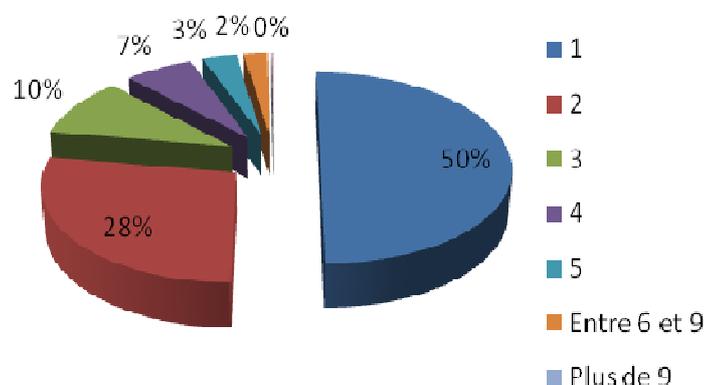
- **La plupart des dossiers concerne des ménages composés d'une seule personne**

Ces ménages représentent **50% de l'ensemble des dossiers AAH** depuis 2000 jusqu'en 2009.

- **Egalement, les ménages sont souvent composés de deux personnes depuis 2000**

Ceux-ci représentent **28% des dossiers AAH depuis 2000**. Par ailleurs, une vingtaine de dossiers, soit 0,16%, concerne des ménages composés de plus de 9 personnes.

Nombre de dossiers par nombre d'occupants



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

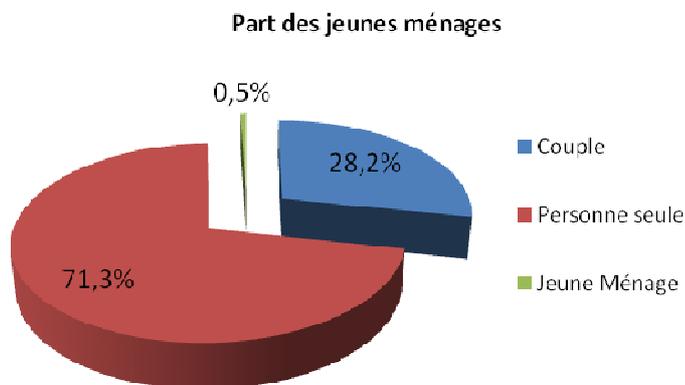
1.2.3. Part des jeunes ménages

- **Les jeunes ménages très faiblement représentés parmi l'ensemble des attributaires de l'AAH, dans la base de données DDE**

On compte seulement **44 bénéficiaires enregistrés comme « jeunes ménages »**, soit 0,5% des attributaires, sur la base de données LIBELLUL, contre 28,2% de couples et 71,3% de personnes seules.

La phase prospective de la présente mission permettra d'approfondir les raisons de cette faible représentation dans l'ensemble des attributaires.

Les jeunes ménages sont peu souvent propriétaires et occupants exclusifs de leur logement. S'ils occupent un logement parental dégradé, ils sont le plus souvent en recherche de décohabitation dans un logement neuf. S'ils sont « derrière » le projet de logement porté par un parent, comme le savoir ? Ceci n'est pas quantifiable. Les perceptions rapportées par les opérateurs visitant les logements permettent ici ou là d'en poser l'hypothèse. Seul un contrôle *a posteriori* conçu pour cibler ces situations permettrait de le vérifier.



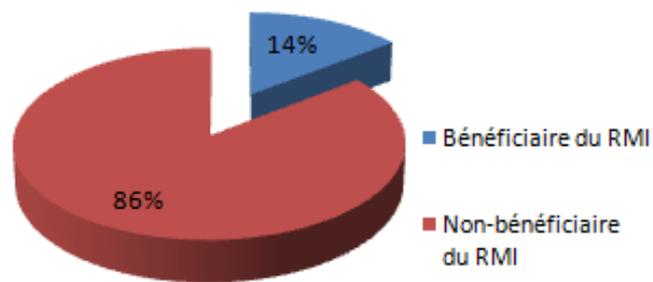
Source : DDE – Base de données LIBELLUL, exploitation ECs

1.2.4. Part des bénéficiaires du RMI parmi l'ensemble des attributaires AAH

- **Entre 2000 et 2009, 14,5% des dossiers concernent des bénéficiaires du RMI**

Selon la base de données LIBELLUL de la DDE, 85,5% des attributaires de l'AAH ne seraient pas bénéficiaires du RMI.

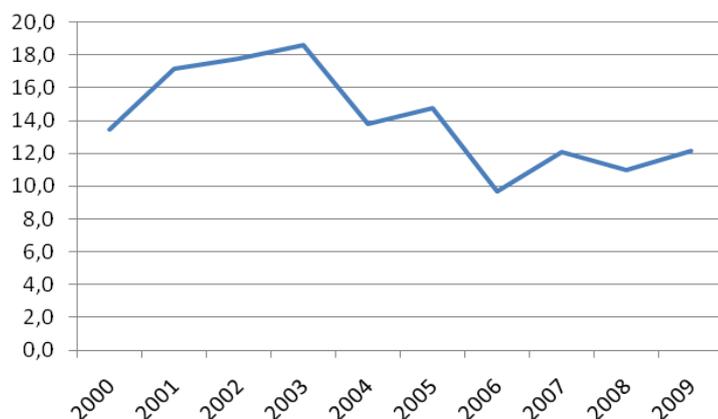
Part des bénéficiaires du RMI sur l'ensemble de dossiers AAH entre 2000 et 2009



Source : DDE – Base de données LIBELLUL, exploitation ECs

- **Une augmentation de la part des attributaires Rmistes entre 2001 et 2003 avant une diminution progressive à partir de 2004 avec de légères augmentations en 2005 et 2007**

Evolution du pourcentage de bénéficiaires du RMI parmi l'ensemble des attributaires entre 2000 et 2009



Source : DDE – Base de données LIBELLUL, exploitation ECs

- **La part de Rmiste particulièrement importante entre 2001 et 2005, atteignant 18,6 % en 2003**

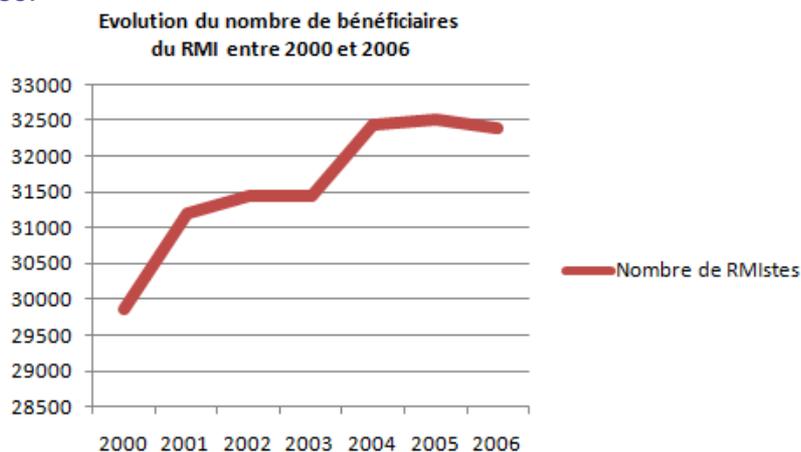
En 2006 le nombre de bénéficiaires Rmistes arrive au plus bas avec 9.6%.

Bénéficiaire du RMI				
Année	Oui	Non	Total général	Part Rmistes %
2000	101	651	752	13,4
2001	163	787	950	17,2
2002	220	1018	1238	17,8
2003	231	1012	1243	18,6
2004	138	861	999	13,8
2005	145	836	981	14,8
2006	85	796	881	9,6
2007	106	771	877	12,1
2008	77	625	702	11,0
2009	91	657	748	12,2
Total	1357	8014	9371	14,5

Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

- **Une évolution similaire à celle de la population globale des bénéficiaires du RMI**

L'augmentation de la part des bénéficiaires de l'AAH percevant le RMI peut être rapprochée de l'augmentation du nombre global de RMIstes en Martinique entre 2000 et 2005, avec une hausse moyenne annuelle de 1,4% depuis 2000. Le nombre global de Rmiste diminue ensuite légèrement à partir de 2006, alors que la part des attributaires de l'AAH bénéficiant du RMI connaît une forte baisse.



Rappelons cependant que **le profil « Rmiste » est apprécié généralement sur le plan financier et parfois préféré à un salarié précaire**. On note ici un effet pervers du système d'octroi des prêts : un bénéficiaire du RMI aurait plus de facilité à obtenir un prêt *Martinique Habitat*, d'après le système de calcul de l'interface sociale et financière, qui apprécie la stabilité des revenus et la capacité à rembourser le résiduel sur la durée du prêt. Un salarié avec un emploi instable, aura davantage de difficultés à obtenir un prêt *Martinique Habitat*.

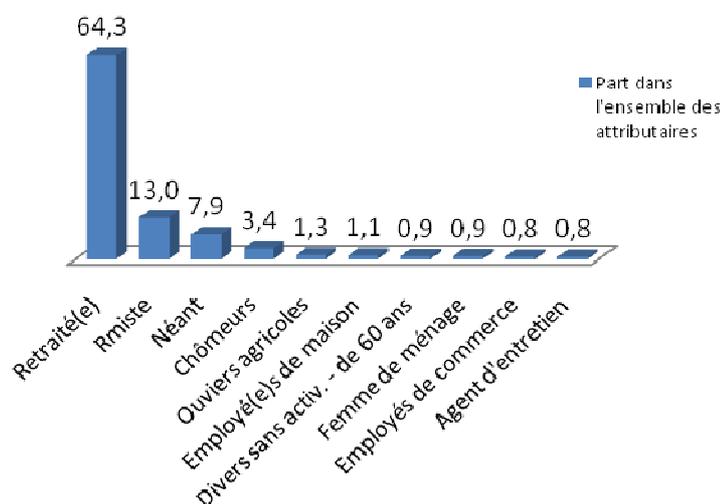
1.2.5. Catégories socioprofessionnelles des attributaires AAH

- **Les retraités, les bénéficiaires du RMI et les chômeurs sont les plus représentés parmi l'ensemble des attributaires depuis 2000**

Ainsi, **64,3%** de l'ensemble des attributaires AAH entre 2000 et 2009 sont des personnes retraitées.

Par ailleurs, **13% d'entre eux bénéficient du RMI** et **3,4% sont au chômage**.

Catégories socioprofessionnelles les plus représentées parmi les attributaires AAH entre 2000 et 2009



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

- **Une faible proportion d'artisans**

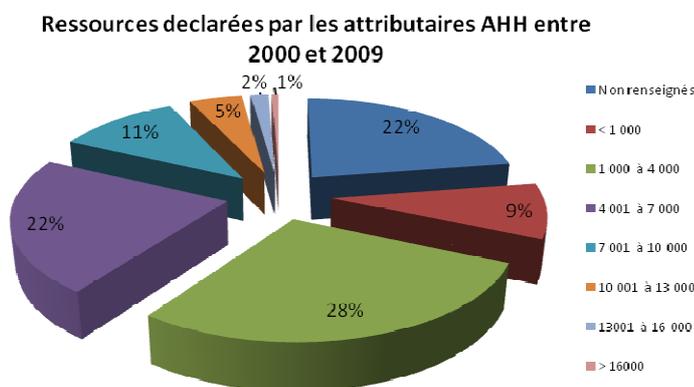
La **part des artisans parmi les attributaires entre 2000 et 2009 n'atteint que 0,4%**. Cette donnée est importante à prendre en compte dans la mesure où les finitions sont à la charge de l'attributaire. Les attributaires qui exercent la profession d'artisan auront davantage de facilités à apporter les finitions à leur logement.

1.2.6. Montant des ressources déclarées

- **La plupart des bénéficiaires ont déclaré des ressources comprises entre 1 000 et 7 000 €**

Les déclarations de ressources entre 1 000 et 4 000 € sont les plus importantes parmi l'ensemble de dossiers, suivies des déclarations entre 4 000 et 7 000 €. Les déclarations de ressources supérieures à 10 000 € sont peu nombreuses. Si l'on compare les déclarations de ressources avec le seuil de pauvreté établi à 5 060 €, on constate que **60% des dossiers renseignés, concernent des déclarations de ressources inférieures au seuil de pauvreté.**

Par ailleurs, les dossiers dont la déclaration de ressources n'a pas été renseignée concernent notamment des retraités avec 48%, suivis des RMIstes avec 33%.

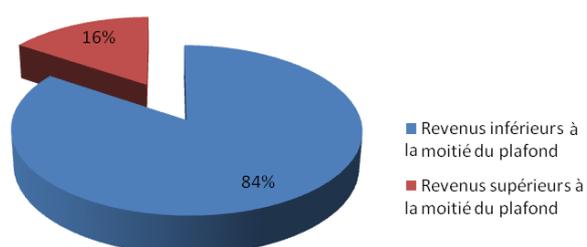


Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

En comparant les montants de ressources déclarés avec les critères d'éligibilité à l'AAH, on constate que **la grande majorité des attributaires a déclaré des ressources inférieures à la moitié du plafond d'éligibilité.** En effet, sur l'ensemble des catégories de ménage, **84% des attributaires ont des revenus en dessous de la moitié du plafond correspondant.**

Nombre de personnes composant le ménage	Plafonds des ressources imposables
1 personne	11 844 €
2 personnes	15 794 €
3 personnes	18 269 €
4 personnes	20 244 €
5 personnes et +	22 212 €

Revenus des attributaires AHH par rapport aux plafonds d'éligibilité



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs, Service public, plafonds 2009.

Une piste à travailler lors des phases prospective puis plan d'action : distinguer les publics éligibles en fonction des plafonds de ressource, avec **d'une part le public défavorisé et d'autre part le public très défavorisé**. Cette différenciation pourrait conduire à octroyer un plafond de travaux plus important et un apport personnel moindre pour les très défavorisés.

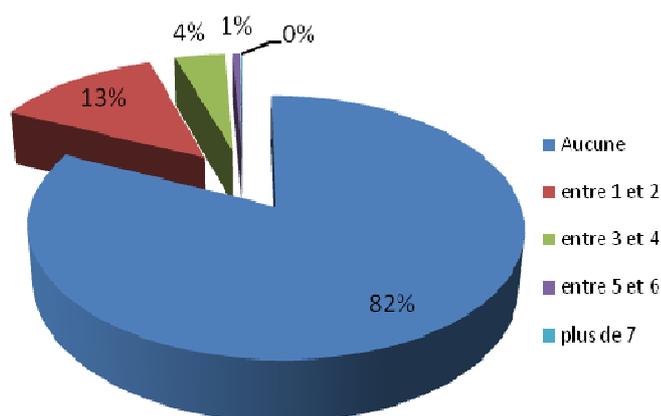
Force est de constater que le dispositif atteint bien l'un de ses objectifs : le public à très faible ressources. Or les dossiers, malgré les conditions sévères d'éligibilité de MH parviennent à leur financement. Faut-il dès lors mettre en question la sévérité de *Martinique Habitat* ou se demander si d'autres caractéristiques non liées aux ressources sont prises en compte ? Il n'apparaît pas possible à ce stade de répondre à cette question.

1.2.7. Nombre de personnes à charge

- **La grande majorité des attributaires AAH n'a aucune personne à charge**

82% des attributaires AAH dit n'avoir aucune personne à charge et seul 13% a entre 1 et 2 personnes à charge. Les attributaires ayant ont plus de 2 personnes à charges sont très minoritaires.

Nombre de personnes à charge des attributaires AAH entre 2000 et 2009



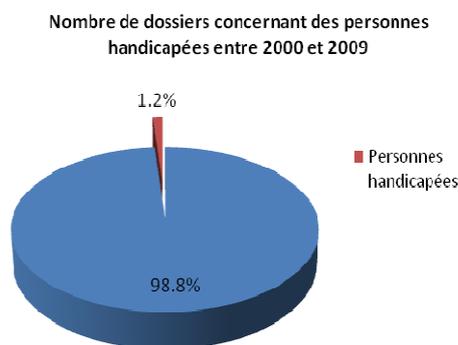
Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

1.2.8. Handicap

- **Une très faible part de personnes handicapées parmi les attributaires**

Seuls **1,2%** des attributaires AAH depuis 2000 sont des personnes handicapées. 2003 est l'année qui compte le plus de dossiers concernant des personnes handicapées.

Année	Dossiers handicapés
2000	15
2001	12
2002	8
2003	20
2004	18
2005	11
2006	7
2007	12
2008	5
2009	5
Total	113



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

1.3. Logement et travaux

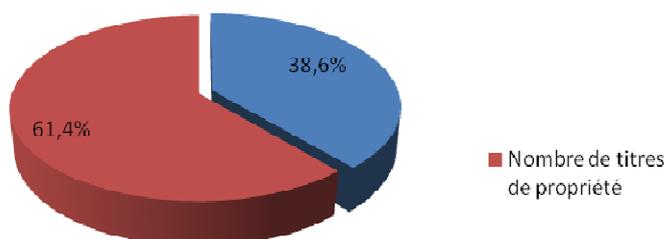
1.3.1. Propriété

- **Titres de propriété**

61,4% des attributaires ont présenté des titres de propriété sur la période comprise entre 2000 et 2009. 3 621 dossiers n'ont pas présenté de titre. On constate une hausse du pourcentage des propriétaires à partir de 2006.

Année	Titre de propriété	Dossiers engagés	%
2000	419	752	55,7%
2001	491	950	51,7%
2002	698	1238	56,4%
2003	611	1243	49,2%
2004	506	999	50,7%
2005	565	981	57,6%
2006	634	881	72,0%
2007	695	877	79,2%
2008	539	702	76,8%
2009	592	748	79,1%
Total	5750	9371	61,4%

Nombre de titres de propriété parmi l'ensemble des dossiers entre 2000 et 2009



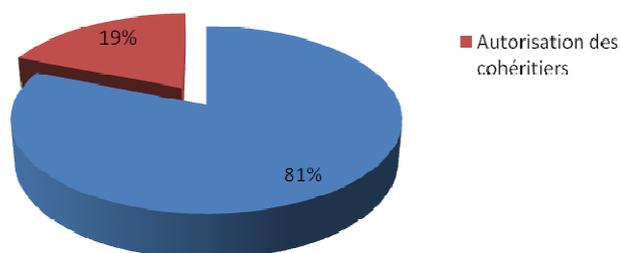
Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

- **Autorisations de cohéritiers**

Parmi l'ensemble des attributaires AAH, **19% ont présenté des autorisations de cohéritiers** tout au long des années 2000 et 2009. Cependant, le pourcentage d'autorisations a été très inconstant selon les années avec des hausses et des chutes diverses et au total, 7 601 dossiers n'ont pas présenté d'autorisation. 2007 est l'année où le nombre d'autorisations a été le plus bas.

Année	Autorisations	Dossiers engagés	%
2000	151	752	20,1%
2001	207	950	21,8%
2002	246	1238	19,9%
2003	333	1243	26,8%
2004	234	999	23,4%
2005	160	981	16,3%
2006	145	881	16,5%
2007	85	877	9,7%
2008	92	702	13,1%
2009	120	748	16,0%
Total	1773	9371	18,9%

Nombre d'autorisations des cohéritiers parmi l'ensemble des dossiers entre 2000 et 2009

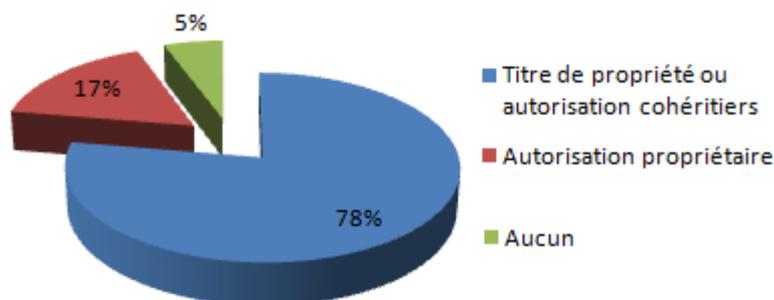


Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

- **Plus de 2000 dossiers n'ont présenté ni titre de propriété ni autorisation de cohéritiers**

Entre 2000 et 2009, un total de 2 094 dossiers AAH n'a pas été accompagné d'un titre de propriété ni d'une autorisation de cohéritiers. Cependant, 1 569 d'entre eux ont présenté une autorisation du propriétaire.

	Nombre de dossiers
Titres de propriété ou autorisation cohéritier	7277
Autorisation propriétaire	1569
Aucun	525
Total	9371



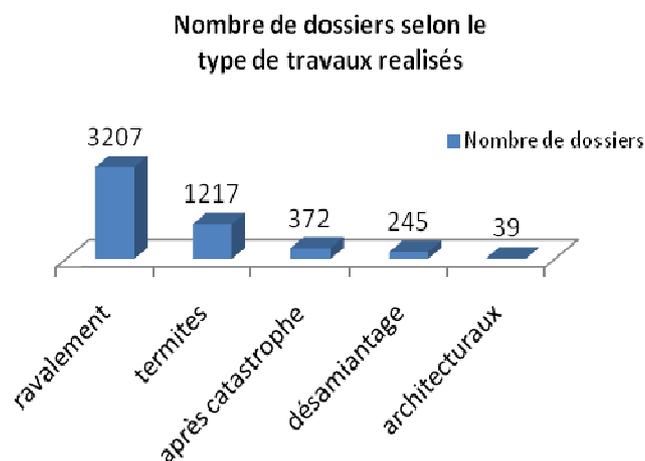
Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

1.3.2. Types de travaux réalisés

Les éléments transmis à ce stade n'ont pas permis de mener une analyse détaillée de la nature et des coûts des travaux effectués dans le cadre de l'AAH.

En effet, les extractions réalisées dans la base de données LIBELUL ont seulement dégagé cinq types de travaux : travaux de ravalement, anti-termites, après catastrophe, désamiantage et travaux architecturaux. Des extractions supplémentaires sont attendues du bureau compétent.

- **Sur 9 371 dossiers traités entre 2000 et 2009, 3 207 comportaient des travaux de ravalement**

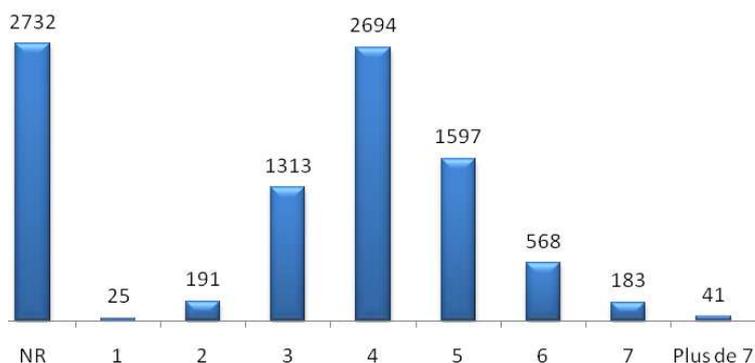


Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

1.3.3. Nombre de pièces des logements des attributaires AAH

- **Une majorité de logements de 4 pièces parmi les attributaires AAH**

La plupart des dossiers AAH concerne des logements de 4 pièces suivis respectivement des logements comportant 5 et 3 pièces. Les logements de 1 et 2 pièces sont très rares, et ceux de plus de 5 pièces, ne représentent qu'une faible proportion des dossiers.

Nombre de pièces des logements des
attributaires AHH entre 2000 et 2009

Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

- **Une majorité de personnes seules, même dans des logements de plusieurs pièces**

On constate que, même dans les logements de plus de quatre pièces, les personnes habitant seules ou en couple sont majoritaires.

Nombre de pièces	Nombre d'occupants				
	1 personne	2 personnes	3 personnes	4 personnes	Plus de 4
1 pièces	21	4			
2 pièces	131	39	13	7	
3 pièces	721	298	139	90	67
4 pièces	1128	750	308	233	187
5 pièces	715	511	179	97	103
6 pièces	223	208	70	34	37
7 pièces	78	68	14	7	17

Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

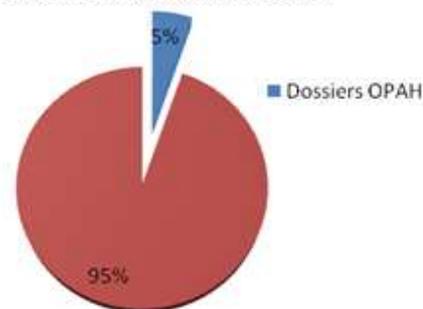
1.3.4. Nombre d'Opérations Programmées d'Amélioration d'Habitat (OPAH)

- **5% de l'ensemble des dossiers, soit 497, concerne des logements en Opération Programmée d'Amélioration d'Habitat**

La plupart des logements des attributaires AAH concernés par des opérations OPAH est localisée au Lamentin et au François avec 102 et 92 dossiers respectivement.

Distribution territoriale des OPAH	
Commune	Nombre dossiers
Fort de France	53
François	92
Grand Rivière	40
Lamentin	102
Rivière Salée	79
Saint Esprit	63
Saint Joseph	40
Sainte Marie	17
Basse Pointe	2
Carbet	6
Morne Rouge	1
Robert	2
TOTAL	497

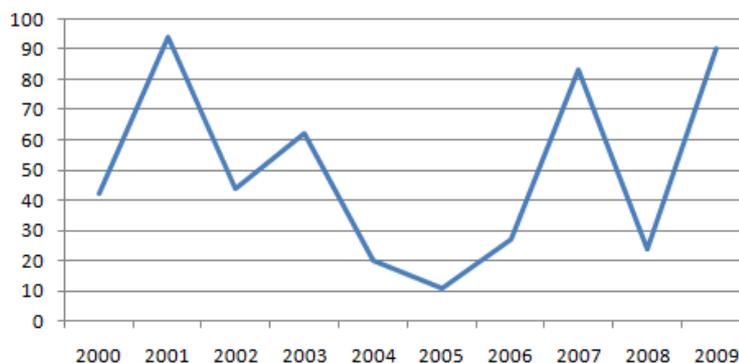
Nombre de dossiers concernant des dossiers OPAH entre 2000 et 2009



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

Par ailleurs, la plupart d'entre eux sont concentrés dans les années 2001, 2007 et 2009. Durant ces années, le nombre de dossiers concernant des logements en OPAH dépasse les 80 dossiers.

Evolution du nombre de logements en OPAH
parmi les dossiers entre 2000 et 2009



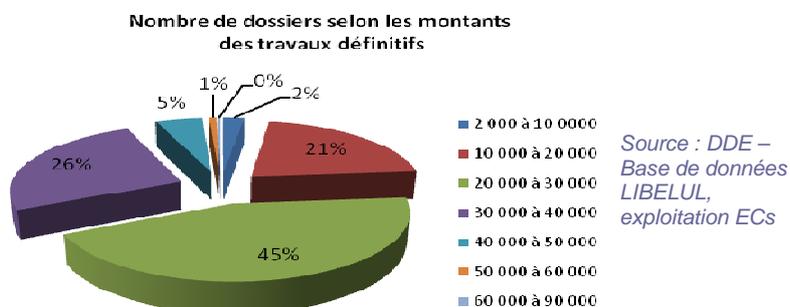
Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

1.4. Plan de financement

1.4.1. Montant des travaux définitifs

- **Les travaux avec un coût définitif compris entre 20 000 € et 30 000 € sont les plus représentés sur l'ensemble des dossiers**

Les montants des travaux définitifs entre 2000 et 2009 oscillent entre 2 000 € et 90 000 €. Toutefois, on observe une **concentration des travaux compris entre 20 000 € et 40 000 €** qui représentent 71% du total des dossiers. Par ailleurs, les travaux dépassant les **40 000€** ne représentent qu'une très **faible proportion**.

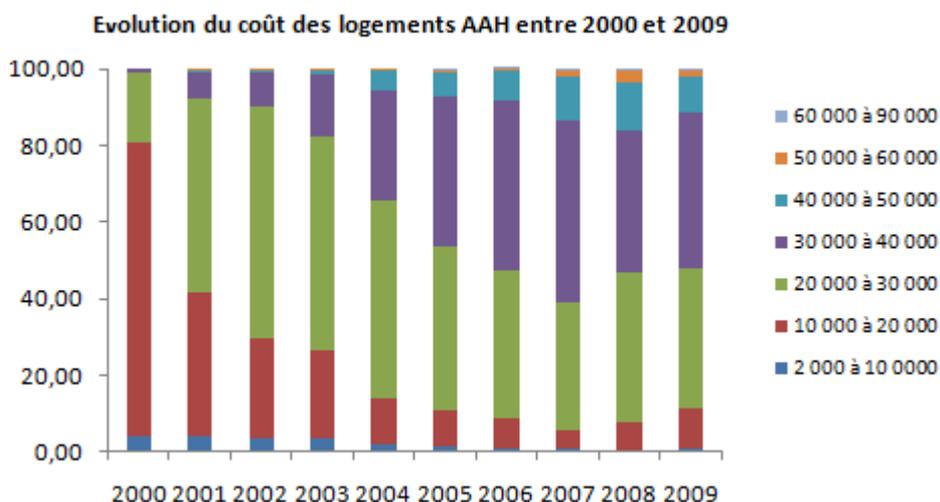


A noter : les éléments transmis à ce stade n'ont pas permis de rapporter le coût global des améliorations aux types de travaux effectués, l'ensemble des travaux réalisés ne figurant pas dans les extractions de la base Libelul. Des

extractions supplémentaires de cette base de données ont été demandées et nous sommes en attente d'un retour.

- **Une augmentation progressive des coûts des logements AAH**

Entre 2000 et 2007 les coûts des travaux définitifs des logements AAH ont présenté une tendance à la hausse.



Source : DDE – Base de données LIBELUL, Traitement ECs

L'augmentation des budgets globaux des projets paraît nettement supérieure à l'augmentation du coût des travaux. Il semble que ce soit la **nature même des projets qui ait évolué**. Entre une dominante de budgets entre 10 et 20 000 €, et une dominante de budget entre 30 et 40 000 € à partir de 2006, n'est-ce pas la nature même du projet d'amélioration qui change ?

L'amélioration légère est devenue une amélioration lourde.

A cet égard, n'était-il pas normal de réduire le risque de rejet par *Martinique Habitat* ? Les opérateurs expliquent notamment que les difficultés rencontrées dans le montage financier des LES, difficultés qui se sont progressivement accentuées, les ont conduit à privilégier de l'amélioration lourde à de la construction neuve, dans la mesure du possible.

Mais si l'amélioration se substituait à la construction et revenait à faire du bâti neuf, cela poserait aussi un problème de fiscalité puisque la TVA n'est pas la même. En tout état de cause, si c'était le cas, cela reviendrait d'une certaine manière à détourner un produit et son dispositif fiscal de sa vocation.

Par ailleurs, qu'en est-il des **projets d'améliorations légères dont le besoin brut non quantifié ne s'est probablement pas réduit** ?

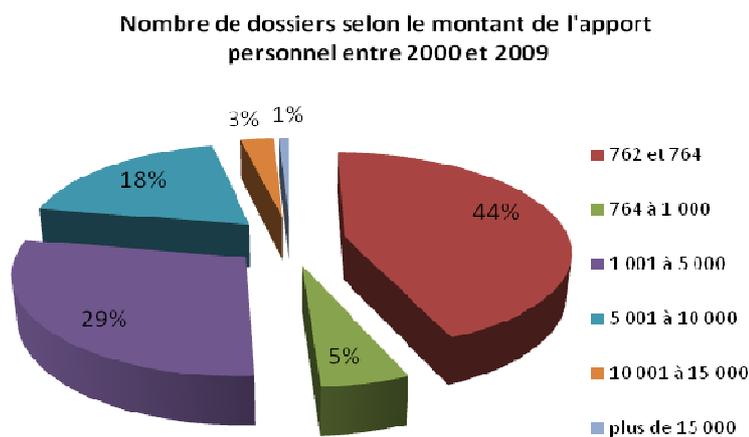
1.4.2. Montant de l'apport personnel

- **La plus grande part des attributaires AAH a contribué au financement à hauteur du montant minimum de l'apport personnel**

Pour **44%** des attributaires AAH entre 2000 et 2009, le **montant personnel était compris entre 762 et 764 €, soit le strict minimum exigé** pour que le plan de financement du dossier soit accepté.

Par ailleurs, pour **29%** des attributaires entre 2000 et 2009, le **montant de l'apport personnel est compris entre 1 000 et 5 000 €**, et **18%** des attributaires ont financé leur dossier à un **montant compris entre 5 000 et 10 000€**.

Enfin, l'on constate qu'une **infime partie** des attributaires a eu un **apport personnel supérieur à 15 000 €**.



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

1.4.3. Montants des prêts et subventions accordées

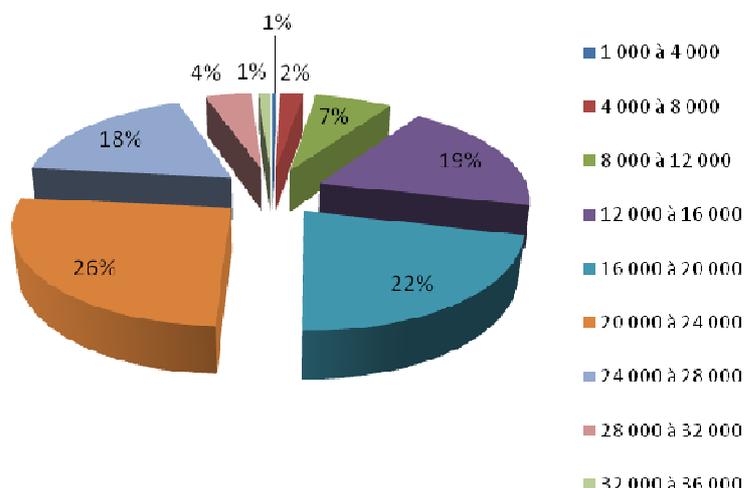
- **Les montants très variés des subventions de l'Etat par dossier**

Les montants des subventions accordées oscillent entre 1 689€ et 39 836€.

La majorité des subventions accordées par l'Etat entre 2000 et 2009 sont comprises entre 12 000 et 28 000€.

Par ailleurs, **les montants des subventions les plus importants dans une fourchette de 20 000€ à 24 000€** représentent 26% des dossiers. Ils sont suivis des subventions entre 12 000€ et 20 000€ puis des montants entre 24 000 et 28 000 €.

Part des dossiers par montant de subvention accordée



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

Outre la subvention de l'Etat, les dossiers AAH sont financés, de manière inégale selon les années, par le Département, la Région, l'ADI, la CAF et la CGSS à partir de 2008, ainsi qu'au travers des prêts délivrés par *Martinique Habitat*.

D'autres sources de financement de faible importance sont également mentionnées dans la base de données DDE : « autres subventions », « autres contributions », « prêt 1/9 », « prêt garantie », « autres prêts » (et pour mémoire, un unique « prêt Crédit Agricole » en 2008). Des compléments d'informations et des explications ont été demandés sur la nature de ces financements. [Nous restons en attente des réponses à ces questions.](#)

Par souci d'exhaustivité nous faisons apparaître dans le tableau page suivante, **l'ensemble des financements inscrits dans la base de données Libelul pour les dossiers AAH entre 2000 et 2009**, sachant que ceux-ci sont d'inégale importance.

Les graphiques suivants regroupent les contributions mineures en une catégorie unique : « autres prêts et subventions ».

A noter que les financements analysés ici sont issus de la base de données de la DDE, seuls chiffres nous ayant été communiqués **pour l'ensemble de la période voulue**, soit entre 2000 et 2009 et **correspondant de manière précise et détaillée aux prêts d'une part et aux subventions d'autre part pour le produit AAH uniquement**. 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, pour « l'amélioration ». Des précisions ont été demandées. Ce sont donc les chiffres enregistrés par la DDE, qui permettent d'analyser des chiffres comparables, qui ont été pris en compte.

[Voir tableau page suivante]

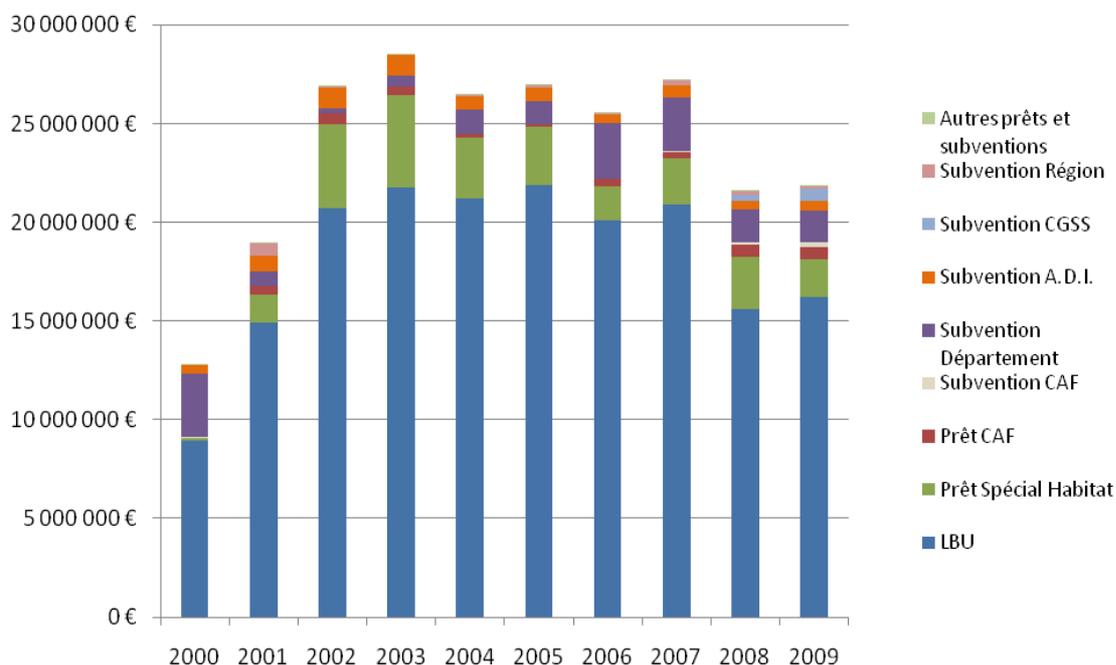
	Etat (LBU)		Subvention Département		Subvention régionale		Subvention A.D.I.		Subvention CAF	
	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant
2000	752	8 951 717 €	594	3 218 909,66 €			105	472 365,24 €	6	37 070,10 €
2001	950	14 903 484 €	126	733 028,14 €	130	647 074,39 €	160	805470,48 €	1	8 594,31 €
2002	1238	20 720 001 €	41	238 801,76 €	9	53 331,22 €	214	1 102824,88 €		
2003	1243	21 736 947 €	82	542 601,57 €			212	1 083 808,78 €		
2004	999	21 197 904 €	185	1 195 514,62 €	26	62 391,63 €	145	710924,84 €		
2005	981	21 895 326 €	178	1 117 476,21 €	31	81 100,00 €	144	719444,46 €		
2006	881	20 088 736 €	441	2 861 293,42 €	25	60 023,43 €	82	419371,90 €	2	15 335,79 €
2007	877	20 898 225 €	400	2 733 940,41 €	60	216 200,00 €	123	632 243,09 €	1	7 874,43 €
2008	702	15 593 657 €	215	1 649 428,13 €	38	154 000,00 €	87	446623,97 €	19	147 808,29
2009	748	16 227 957 €	238	1 643 488,20 €	35	140 588,12 €	89	484224,17 €	25	213 710,75
TOTAUX	9371	182 213 954 €	2500	15 934 482,12 €	354	1 414 708,79 €	1361	6 877 301,81 €	54	430 393,67 €

	prêt CAF		Prêt Spécial Habitat		Subvention CGSS		Prêt garantie		Autre prêts	
	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant
2000			12	110 769,63 €					0	0,00 €
2001	63	428 530,50 €	179	1 408 752,37 €					2	15 397,59 €
2002	80	520 615,86 €	628	4 256 181,83 €					1	22 866,61 €
2003	65	445 761,04 €	594	4 686 796,41 €						
2004	24	186 133,49 €	405	3 105 798,87 €						
2005	18	140 289,60 €	337	2 954 631,47 €						
2006	46	351 867,98 €	163	1 725 816,23 €			1	4 678,54 €		
2007	41	326 091,30 €	212	2 348 403,76 €			1	10 147,51 €		0,00 €
2008	68	614 175,04 €	231	2 651 925,48 €	80	289 876,34 €			0	0,00 €
2009	68	654 238,29 €	167	1 875 231,29 €	147	575 764,33 €			4	33 302,61 €
TOTAUX	473	3 667 703,10 €	2928	25 124 307,34 €	227	865 640,67 €	2	14 826,05 €	7	71 566,81 €

	Autres contributions		Autres subventions		Prêt Crédit Agricole		Prêt 1/9	
	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant
2000			2	7 963,69 €			1	5 296,16 €
2001	2	3 495,66 €	2	9 845,32 €				
2002	3	4 859,65 €	2	10 408,66 €				
2003			11	22 723,74 €				
2004	12	21 037,92 €	22	38 286,36 €				
2005	14	37 385,30 €	8	14 572,12 €				
2006	5	7 453,79 €	5	9 312,64 €				
2007	1	1 753,16 €	6	33 738,38 €				
2008			7	44 118,52 €	1	7 947,90 €		
2009	1	6 043,41 €	6	14 440,00 €				
TOTAUX	38	82 028,89 €	71	205 409,43 €	1	7947,9	1	5 296,16 €

Source: Base de données DDE,
Traitement ECS

Evolution de la part des subventions et prêts par financeur



Source: Base de données LiBELUL, Traitement ECs

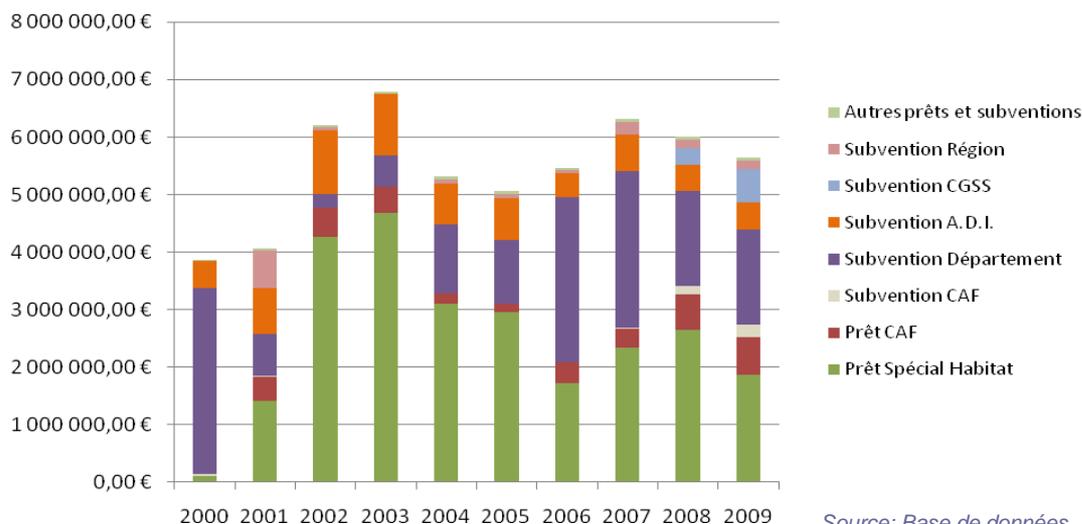
De manière générale, l'évolution des prêts et subvention par financeur montre une **augmentation importante des prêts et subventions alloués à l'AAH entre 2000 et 2003**, puis une **relative stabilisation jusqu'en 2007**, avant une **diminution des financements jusqu'en 2009**.

Cette évolution globale des financements est étroitement liée à la variation des crédits de la LBU, qui représentent entre 70 et 80% de l'ensemble des financements sur la période.

A noter : l'évolution de la part des crédits LBU consacrée à l'AAH fait l'objet d'une analyse particulière (voir *infra*, 1.5)

Par ailleurs, afin d'avoir une lecture plus fine de l'évolution des **contributions autres que la LBU**, le graphique ci-après présente les prêts et subventions hors crédits LBU.

Focus sur l'évolution des prêts et subvention hors LBU



Source: Base de données
LiBELUL, Traitement ECS

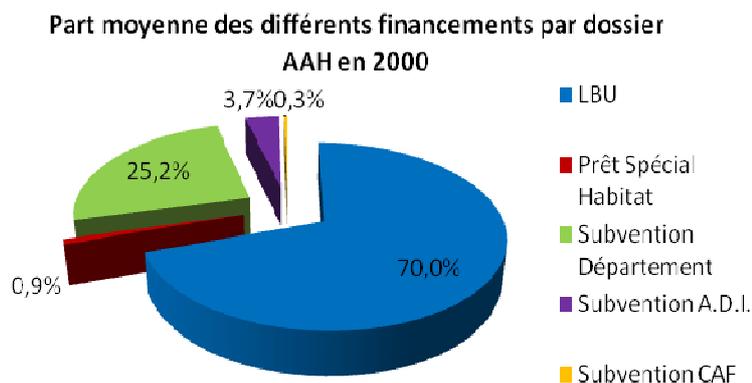
L'analyse de l'évolution des financements hors LBU permet de mettre en évidence **une certaine variabilité dans les contributions de chacun des financeurs**, entre 2000 et 2009.

On observe notamment :

- **une réduction majeure des financements du Département entre 2000 et 2002** (3,2 millions d'euros en 2000 contre 239 000€ environ en 2002), puis une **reprise progressive et irrégulière des financements à partir de 2003**.
- **une part relativement importante des crédits de la Région en 2001**, avant une **quasi disparition des financements jusqu'en 2006**. On constate ensuite une reprise des financements à partir de 2007 (216 000 € en 2007).
- **une forte diminution des montants des prêts délivrés par Martinique Habitat entre 2003 et 2006** (1,7 M€ en 2006 contre 4,7€ en 2003) avant une reprise progressive jusqu'en 2008 et une diminution des montants, de nouveau, en 2009.
- **une subvention de la CGSS en augmentation depuis 2008**, année où la CGSS a commencé à financer l'AAH. **Sa contribution a été presque multipliée par deux entre 2008 et 2009** (de 289 876 € à 575 764 € en 2009).
- **une subvention de l'ADI particulièrement importante entre 2001 et 2005** (entre 710 924€ en 2005 et 1,1M€ en 2002), puis une forte diminution des crédits à partir de 2006
- **un montant des prêts CAF relativement variable sur la période** mais avec un montant moyen des prêts 407 522€ entre 2001 et 2009, et une subvention CAF particulièrement importante en 2008 et 2009

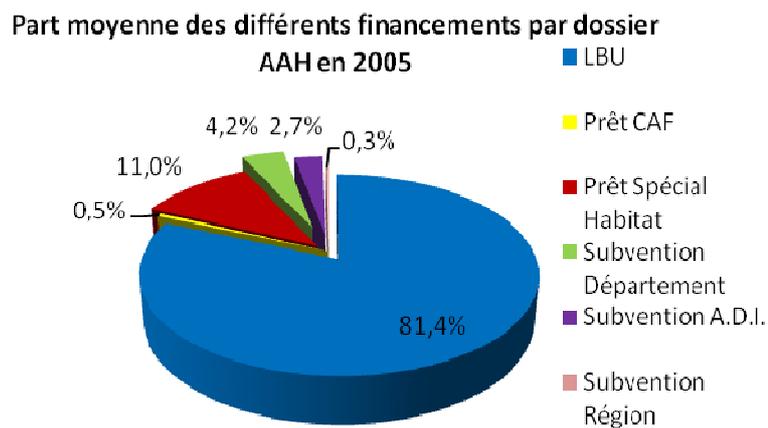
- **Part moyenne des différents financements par dossier en 2000, 2005 et 2009.**

L'analyse de la part moyenne des financements par dossier permet de donner un ordre de grandeur des montants composants la « maquette financière » type des dossiers sur trois périodes successives.



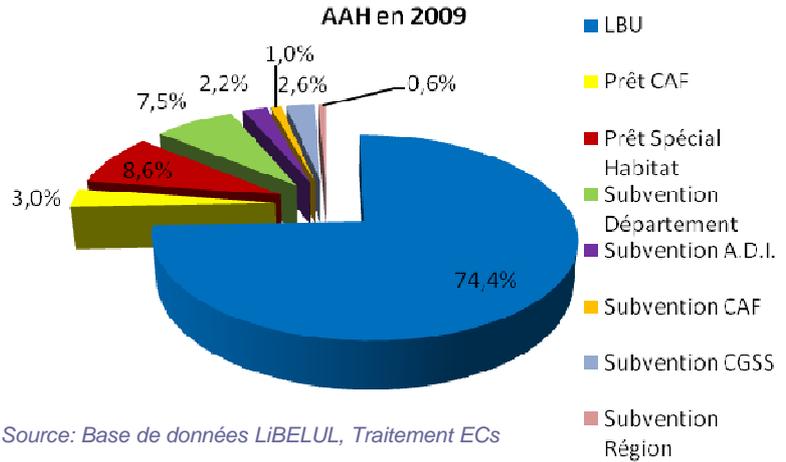
Source: Base de données LiBELUL, Traitement ECs

En 2000, les subventions du département représentent le complément majeur aux financements de l'Etat. Parmi les autres institutions, seule l'ADI apporte une contribution supérieure à 1%.



En 2005, la part des subventions départementales s'est considérablement réduite tandis que la part prépondérante des financements de l'Etat s'affirme davantage. Les prêts Spécial Habitat apportent désormais une contribution significative et se présentent ici comme la deuxième source de financement.

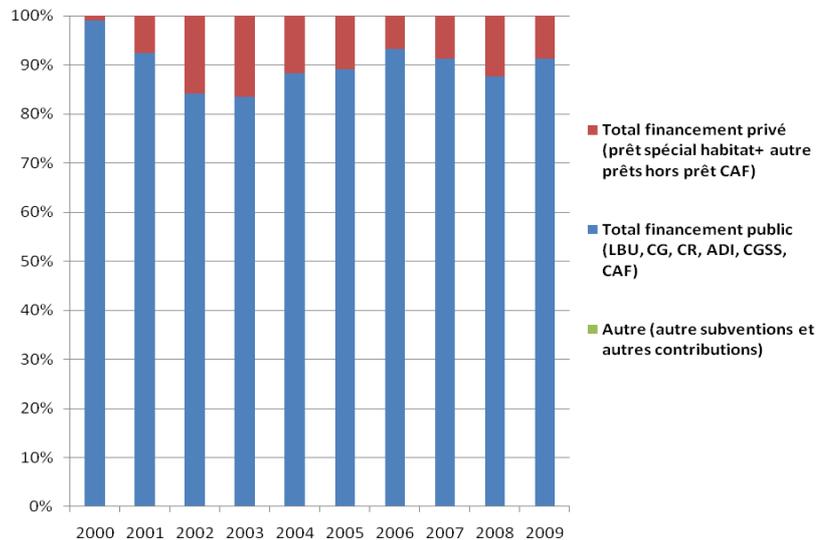
Part moyenne des différents financements par dossier



Curieusement on voit réapparaître dans la base de données DDE les financements du Département qui nous sont par ailleurs présentés comme en forte diminution par l'ensemble des acteurs rencontrés. Les prêts et subventions de la CAF en font un contributeur visible et la CGSS apparaît comme contributeur complémentaire. On observe que la contribution de la Région est demeurée constante avec un financement relativement faible. Les prêts *Martinique Habitat* sont en baisse.

- Une augmentation de la part globale du financement privé, hors apport personnel, entre 2000 et 2003 puis une diminution jusqu'en 2006

Evolution de la part des financements publics et privés alloués à l'AAH entre 2000 et 2009



- **La comparaison d'un plan de financement initial (contractuel) et un plan de financement « réel » difficilement faisable en l'état**

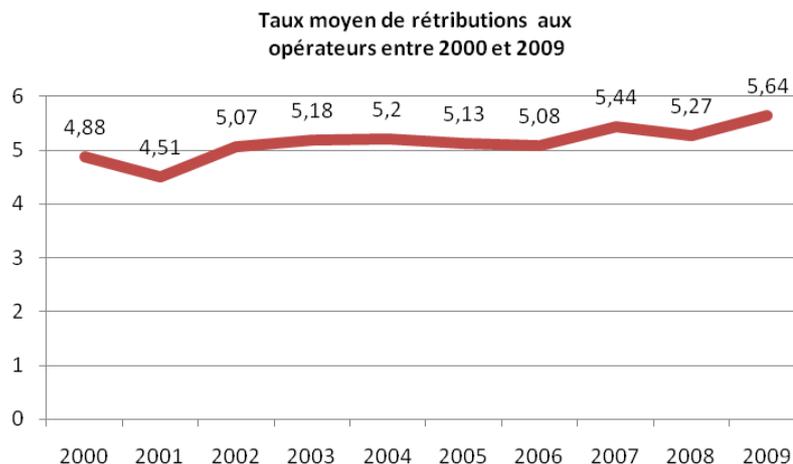
L'ensemble des éléments transmis ainsi que les déclarations des acteurs rencontrés nous permettent de penser qu'il n'y aurait pas deux plans de financement, mais un plan de financement unique, susceptible d'évoluer à la marge en fonction des modifications de travaux souhaitées par les attributaires et de leurs capacités de financement.

Le plan de financement est lié au devis des travaux, et la conformité des travaux au devis est systématiquement vérifiée au moment des contrôles.

1.4.4. Evolution des rétributions perçues par les opérateurs entre 2000 et 2009

- **Des montants relativement variables entre 2000 et 2009**

En 2001 on observe une chute des montants des rétributions traduite par une diminution du taux de 0,37%. Ensuite, le taux remonte de 0,56% en 2002. Entre l'année 2002 et 2006 on constate une évolution relativement stable du taux des subventions accordées aux opérateurs qui remonte encore une fois en 2007 de 0,36%. Ensuite, en 2008, une petite chute réapparaît de 0,17% mais qui se stabilise de nouveau en 2009 avec une importante hausse de 0,37%.



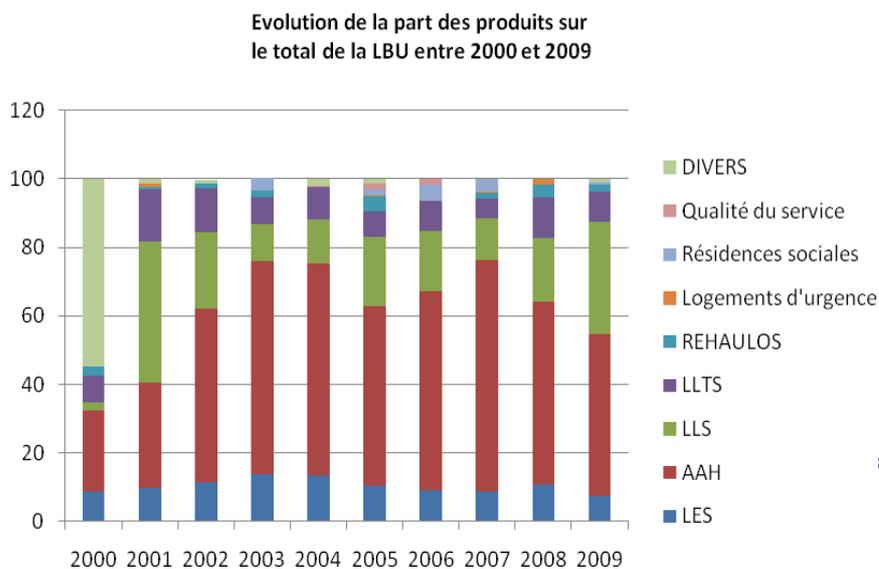
Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

1.5. Focus sur la part de l'AAH sur la Ligne Budgétaire Unique

- **Une part importante des montants LBU destinée à l'AAH**

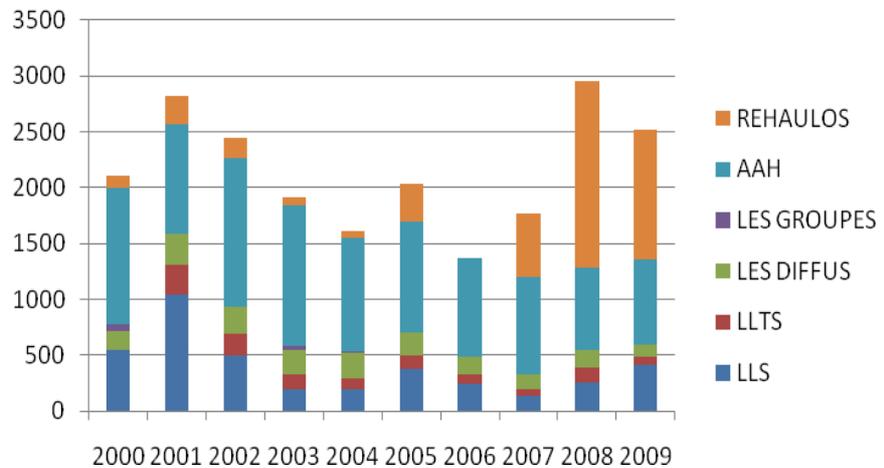
Entre 2000 et 2009, l'AAH a été le produit le plus important en termes de crédits de la LBU. En moyenne, il a représenté 50% de la LBU tout au long de cette période. L'augmentation de la part de la LBU consacrée à l'AAH est expliquée en partie par la volonté du CDH de **mettre l'accent sur ce produit à partir de 2001**. En effet, les difficultés rencontrées pour réaliser des LLS ont conduit à basculer les crédits sur l'AAH, afin d'obtenir une consommation maximale des crédits. (voir *supra*, partie 1.1. Données générales)

L'idée selon laquelle l'AAH serait une variable d'ajustement de la LBU, idée avancée notamment par de nombreux acteurs rencontrés, peut être en partie illustrée par le graphique ci-après. Par exemple, entre 2001 et 2003, à mesure que la part consacrée au LLS diminue, la part consacrée à l'AAH notamment augmente. Et l'on constate l'inverse à partir de 2007 : la part LLS augmente à mesure que celle de l'AAH diminue.



Source : Données CDH, traitement ECs

Evolution du nombre de dossiers "consommés"
par produit entre 2000 et 2009



Source : Données CDH, traitement ECs

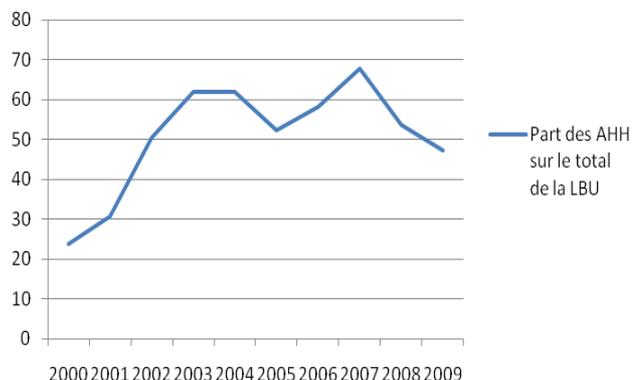
• Une évolution fluctuante entre 2000 et 2009

La part des crédits de la LBU destinée à l'AAH entre 2000 et 2009 a été très variée selon les années. On observe une augmentation progressive entre 2000 et 2004 suivie d'une chute en 2005. Ensuite, le pourcentage des AAH sur la LBU augmente entre 2005 et 2007 pour finalement baisser à partir de 2008.

Cette évolution relativement irrégulière de la part de la LBU consacrée au produit, parfois difficilement prévisible pour les opérateurs, semble illustrer les difficultés des partenaires à s'entendre sur une véritable stratégie commune à long terme.

PART SUR LA LBU %	
Année	AAH
2000	23,79
2001	30,66
2002	50,56
2003	62
2004	62,03
2005	52,36
2006	58,18
2007	67,71
2008	53,61
2009	47,18

Evolution de la part des AAH sur le total de la LBU entre 2000 et 2009



Source : Données CDH, traitement ECs

2. La pertinence du dispositif : contexte et besoins, problématiques et objectifs

Fiche 2.1 - L'adéquation des bénéficiaires avec le public visé

1. Eléments de contexte

Le projet d'arrêté préfectoral du 16 août 2010

Les conditions d'éligibilité à l'AAH sont reprises dans le projet d'arrêté préfectoral du 16 août 2010.

L'aide s'adresse « *aux propriétaires ou tout autre titulaire d'un droit réel conférant l'usage des locaux pour les logements qu'ils occupent eux-mêmes* » et aux « *personnes qui assurent la charge effective des travaux dans les logements occupés par leurs ascendants ou descendants ou ceux de leur conjoint, de leur concubin [...] lorsque ces derniers ont la qualité de propriétaires ou de titulaires d'un droit réel conférant l'usage des locaux* ».

Le bénéficiaire doit occuper depuis plus de 6 mois le logement et s'engage à occuper le logement pendant au moins 6 ans à titre de résidence principale.

Dans tous les cas, les occupants doivent respecter des conditions de ressources.

La nature des travaux subventionnables est précisée mais l'arrêté ne définit pas l'état dans lequel doit être le logement pour qu'une aide soit versée. Ainsi **l'AAH ne vise pas explicitement et exclusivement les situations d'insalubrité.**

Toutefois, on observe **une certaine priorisation des situations d'insalubrité à travers la définition de plafonds de ressources « majorés » qui s'appliquent « lorsque la subvention est demandée en cas d'insalubrité réparable (sous réserve de production d'un rapport d'insalubrité et de la grille de cotation) ou travaux d'adaptation du logement aux besoins des personnes handicapées ».**

• Rappel des critères d'éligibilité à l'AAH

Les conditions d'attribution de l'AAH sont :

- Etre propriétaire de sa maison
- Y résider depuis plus de 6 mois
- Disposer de faibles ressources. Les plafonds des ressources sont fonction du nombre de personnes composant le ménage.

Plafonds des ressources imposables en 2009 selon le nombre de personnes par ménage

Nombre de personnes composant le ménage	Plafonds des ressources imposables
1 personne	11 844 €
2 personnes	15 794 €
3 personnes	18 269 €
4 personnes	20 244 €
5 personnes et +	22 212 €

L'AAH porte sur l'amélioration du logement au travers de différents éléments de confort – et non **pas explicitement ni exclusivement sur l'insalubrité.**

Toutefois, le projet d'arrêté du 16 août 2010 tend à porter une attention particulière aux situations d'insalubrité en définissant des **plafonds de ressources majorés, en cas d'insalubrité réparable**, entre autres (voir encadré ci-contre).

Par ailleurs, les critères d'éligibilité à l'AAH apparaissent reformulés dans la communication des opérateurs privés et ceux-ci mettent en avant les situations d'insalubrité parmi leurs critères.

En effet, la plaquette de communication des opérateurs privés fait apparaître comme critère d'éligibilité : « *L'habitat présente un état d'insalubrité avéré (trous dans la toiture, installation électrique défaillante, ...)* ».

2. Constats

2.1 Points de réussite

- **Les bénéficiaires de l'AAH remplissent les critères d'éligibilité...**

L'instruction des dossiers, tant par les opérateurs que par la DDE permet de **vérifier l'éligibilité** du demandeur et de **garantir ainsi son adéquation avec le public visé**.

Les attributaires remplissent donc précisément les critères d'attribution de l'aide.

2.2 Difficultés

- **...toutefois, selon certains opérateurs, les bénéficiaires ne correspondent pas toujours au public présentant les besoins les plus aigus**

Certains opérateurs rencontrés affirment qu'ils sont parfois amenés à réaliser des produits pour des **bénéficiaires qui selon eux, ne présentent pas le plus de difficultés**.

« On voit parfois des bénéficiaires qui présentent tous les critères d'éligibilité, mais quand on repasse une fois le chantier terminé, on remarque une BMW garée, un jet-ski...etc. » déplore un opérateur, par exemple.

De la même manière, les opérateurs disent **écarter certains dossiers dont le montage financier ne serait pas accepté par les partenaires financeurs**, au risque de financer des opérations pour des bénéficiaires qui selon eux, ne présentent pas les besoins les plus aigus.

3. Pistes d'amélioration

- **Une piste avancée par de rares acteurs : mettre en place des contrôles plusieurs mois après la fin des travaux**

Certains acteurs rencontrés estiment que cela permettrait notamment de vérifier que l'attributaire occupe bien le logement pour lequel il a reçu une subvention AAH, qu'il ne loue pas son logement, etc.

De rares opérateurs soulignent que si le travail des opérateurs est contrôlé, il devrait en être de même pour les attributaires, suite à certains abus constatés.

Il est à noter qu'un projet de charte de contrôle a été rédigé par le Service Habitat et Ville (SHV) de la DDE en concertation avec les contrôleurs et en attente de validation par l'ensemble des partenaires. La charte LES nous a été

communiquée et sommes en attente d'un retour concernant la charte AAH.

L'objectif de cette charte est de clarifier et affiner la politique des contrôles missionnés par la DDE. Elle permet, entre autres, de préciser le contenu des missions des contrôleurs et la répartition des rôles entre État, contrôleurs et opérateurs.

Cette charte rappelle également les obligations des attributaires. En effet, les subventions sont attribuées en contrepartie d'engagements pris par les propriétaires sous conditions d'attribution et **le respect de ces engagements doit être garanti.**

Fiche 2.2 – Le public cible non bénéficiaire

1. Eléments de contexte

- **Une faible visibilité sur le public cible non bénéficiaire**

De manière générale, il est relativement difficile d'avoir une visibilité fine du public répondant aux critères d'éligibilité de l'AAH mais n'en bénéficiant pas. D'autant plus que **ce public regroupe deux types de personne** :

- celles qui répondent aux critères d'éligibilité mais qui n'ont pas formulé de demande.
- celles qui ont effectivement fait une demande d'AAH, qui sont éligibles, mais dont le dossier n'a pas abouti ;

Parmi les publics qui ont formulé une demande d'AAH auprès d'un opérateur et qui sont éligibles *a priori*, on trouve **deux principaux « filtres » qui conduiront à écarter un certain nombre de demandes.**

D'une part, l'opérateur, après une première étude de la demande d'AAH formulée par une personne, peut considérer que le plan de financement ne permettra pas l'acceptation du dossier par les partenaires financeurs. Dès lors, l'opérateur ne montera pas le dossier.

D'autre part, - et sous réserve de confirmation - une certaine partie du public dont la demande aura fait l'objet d'un dossier, sera écartée lors de l'instruction à la DDE, si toutes les conditions ne sont pas remplies.

A noter : les conditions non remplies récurrentes mentionnées par les opérateurs et les instructeurs sont :

- La situation du terrain d'assiette (terrains familiaux souvent dans l'indivision) ;
- La preuve de l'affiliation exigée jusqu'à la deuxième génération (impossibilité de fournir par les requérants les justificatifs tels les livrets de famille par exemple) ;

Et dans de rares cas

- Une subvention déjà obtenue par l'attributaire depuis moins de 10 ans par le biais d'un autre opérateur social

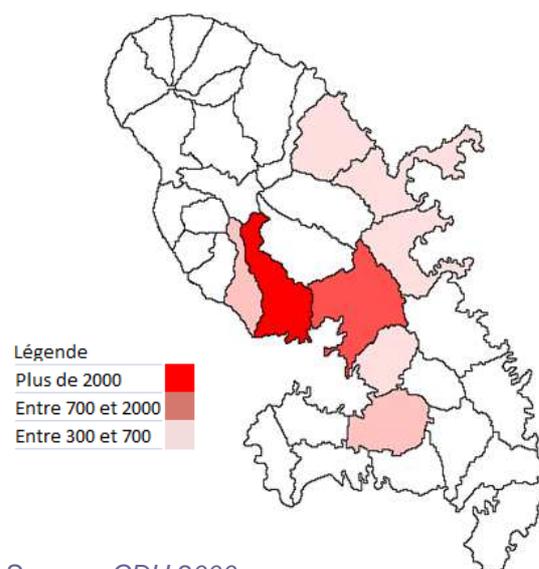
- **...mais la possibilité d'avoir une estimation de la « demande potentielle »**

Deux indicateurs pourraient permettre d'estimer la « demande potentielle » en AAH. D'une part, la **demande en logement social oscille entre 10 000 et 11 000 ménages**, selon l'étude « Crise du logement en Martinique » de la DDE. Par ailleurs, cette même étude affirme que **70% de la population a des**

ressources inférieures aux plafonds LLS (17 060€ pour les ménages catégorie 1 et 43 848€ pour la catégorie 6) [DDE-SAUH, « La crise du logement en Martinique », 2005].

Le CDH de l'année 2000 présente la répartition communale des demandes de logement : **les communes de Fort de France et du Lamentin concentrent le plus de demandes de logement** ainsi que les communes situées dans les alentours de ces deux communes: Rivière Salée, Schœlcher, Ducos, Le Robert et la Trinité.

Commune	Demanda s	Commune	Demanda s
AJOUPA BOULLON	0	MARIN	237
ANSES D'ARLET	9	MORNE ROUGE	24
BASSE POINTE	39	MORNE VERT	5
BELLEFONTAINE	31	PRECHEUR	9
CARBET	33	RIVIERE PILOTE	45
CASE PILOTE	180	RIVIERE SALEE	568
DIAMANT	88	ROBERT	448
DUCOS	436	SAINT ANNE	38
FOND SAINT DENIS	79	SAINT ESPRIT	108
FORT DE FRANCE	2899	SAINT JOSEPH	132
FRANCOIS	227	SAINT PIERRE	242
GRAND RIVIERE	0	SAINTE LUCE	187
GROS MORNE	206	SAINTE MARIE	296
LAMENTIN	1612	SCHOELCHER	642
LORRAIN	172	TRINITE	408
MACOUBA	3	TROIS ILETS	99
MARIGOT	38	VAUCLIN	213
Total :	9453		



Source : CDH 2000

2. Constats

- **Le sentiment que les plus défavorisés échappent à la subvention**

« Le produit ne touche plus le public pour lequel il a été mis en place au départ » indique un opérateur

Certains opérateurs soulignent que le **produit ne touche plus les publics qui étaient initialement ciblés. Le public le plus pauvre semble être écarté.** Un opérateur fait observer à cet égard que « l'on pourrait aller plus loin pour toucher le public ».

Cette remarque peut toutefois être nuancée au regard de l'analyse des profils des attributaires AAH. On observe en effet que **la grande majorité des bénéficiaires ont des revenus en dessous de la moitié du plafond de ressources imposé.** L'AAH touche donc bien le public ciblé : le public à très faible ressources.

Or ces dossiers, malgré les conditions sévères d'éligibilité de *Martinique Habitat* parviennent à leur financement. Faut-il dès lors mettre en question la sévérité de *Martinique Habitat* ou se demander si d'autres caractéristiques non liées aux ressources sont prises en compte. Il n'apparaît pas possible à ce stade de répondre à cette question

Par ailleurs, considérant que certains dossiers sont écartés, du fait d'un plan de financement trop fragile, il semblerait qu'un public plus pauvre encore, ne puisse pas voir sa demande aboutir.

- **Deux facteurs principaux sont susceptibles de freiner l'accès à l'AAH...**

D'une part, certains demandeurs se trouvent dans **l'incapacité de rassembler l'apport personnel** nécessaire dans le cadre du plan de financement de l'AAH : **762,25 euros**.

D'autre part, les **prêts Martinique Habitat** représentent un vrai frein à l'accès à l'AAH selon la majorité des acteurs interrogés. Après examen des dossiers, lorsque l'opérateur considère que la demande de prêt pourra être acceptée, *Martinique Habitat* est sollicité. Toutefois, dans le cas où un prêt auprès de *Martinique Habitat* semble inenvisageable, le conseil général peut être sollicité. L'opérateur doit alors prouver que le dossier a bien été étudié par *Martinique Habitat* et qu'il a été rejeté.

Martinique habitat, avant les modifications récemment actées, **exigeait que le demandeur ait un codébiteur**. Ce système permettait notamment une meilleure gestion du contentieux et du recouvrement des impayés.

Toutefois, ce système comportait un **vrai effet pervers : il permettait de prévenir les impayés mais écartait le public le plus pauvre, qui se trouvait dans l'incapacité de trouver un codébiteur**.

Par ailleurs, le **décal d'obtention du prêt de Martinique Habitat était très long**. Parfois, *Martinique Habitat* donnait un accord de principe, mais au moment de donner l'accord officiel, le codébiteur n'était pas toujours solvable et le prêt était rejeté.

On peut penser que **les modifications récentes des critères de Martinique Habitat, notamment la suppression du codébiteur au profit d'une caution solidaire sur l'impayé, permettront de réduire ces difficultés**.

- **De manière générale, une bonne information des publics sur le produit**

L'ensemble des opérateurs concorde à dire que le public est globalement très bien informé. Il ne serait pas nécessaire de communiquer sur le dispositif. « **Le bouche à oreille fonctionne très bien** », affirme la majorité des opérateurs.

De nombreux candidats à l'AAH se rendent ainsi **directement à l'accueil des bureaux des opérateurs**. Les futurs tributaires peuvent également être **repérés par les services sociaux des mairies** qui leur présentent ensuite la liste des opérateurs auxquels ils peuvent recourir.

- ***L'indivision : un frein récurrent à l'accès à l'AAH***

Parmi les pièces à fournir dans le cadre d'un dossier AAH figure le **titre de propriété**, ou à défaut **l'autorisation de tous les cohéritiers**.

L'indivision représente encore aujourd'hui une difficulté importante pour accéder à l'AAH, malgré **l'assouplissement de la DDE concernant les justificatifs à joindre au dossier**. La DDE demande aujourd'hui que l'on remonte seulement aux grands parents.

- ***Enfin, une certaine « fierté » freinerait une part des publics cibles à faire une demande d'AAH***

Certains acteurs rencontrés, opérateurs comme bénéficiaires affirment qu'une fraction des publics qui seraient pourtant éligible au dispositif éprouverait une certaine honte à déposer une demande. *« Les gens préfèrent se débrouiller seul, ou recourent au coup de main ».*

3. Pistes d'amélioration

- ***Dépasser les difficultés liées à l'octroi des prêts Martinique Habitat***

- ***Renforcer la connaissance des besoins et de la demande potentielle***

Les phases prospective et plan d'action de la présente mission permettront d'envisager les différentes pistes pour renforcer la visibilité des partenaires sur les besoins et la demande potentielle en AAH.

Plus précisément, l'objectif serait de déterminer collectivement les moyens et outils permettant :

- d'une part de **chiffrer le public cible qui a émis une demande d'AAH et/ou de LES et qui a été écarté à l'une des étapes de la chaîne de production**. Ces éléments pourraient être obtenus grâce à un **recensement et une mutualisation des données auprès des opérateurs sociaux et des instructrices**.
- d'autre part, **d'identifier plus précisément le public ciblé par les produits mais qui n'en n'a pas fait la demande**.
- par ailleurs, **d'harmoniser les données concernant les logements insalubres**. Nous pouvons d'ores et déjà penser que ces éléments pourront être recueillis à partir de **l'étude en cours de réalisation au sein de l'ADUAM**, sur l'état de l'insalubrité dans le département.

Un observatoire de l'habitat semble être en projet : il devrait bien sûr intégrer ces données. Mais l'outil de base pour développer la connaissance est le ZHPI (Zone d'Habitat Précaire et Insalubre) à réaliser par chaque commune.

Fiche 2.3 – L'adéquation des constructions au regard des besoins exprimés

1. Eléments de contexte

Comme indiqué *infra* (partie 1.3.2. Types de travaux réalisés), les éléments transmis à ce stade n'ont pas permis de mener une analyse exhaustive de la nature et des coûts des travaux effectués pour les dossiers AAH

En effet, les extractions réalisées dans la base de données LIBELUL ont seulement dégagé cinq types de travaux : travaux de ravalement, anti termites, après catastrophe, désamiantage et travaux architecturaux. Des extractions supplémentaires ont été demandées au bureau compétent et nous sommes en attente d'un retour.

Dès lors l'analyse ci-après s'appuie essentiellement sur la consultation de l'ensemble des acteurs, notamment opérateurs, bénéficiaires et contrôleurs.



Un écoulement d'eau sur un compteur électrique, dans un logement avant réhabilitation

- **La grande majorité des travaux concerne la toiture et l'électricité**

Les diagnostics techniques réalisés par les opérateurs révèlent la plupart du temps des **problèmes concernant la toiture du logement** (fuites, pourrissement du plafond, etc.)

Par ailleurs, la **mise en conformité de l'installation électrique** est réalisée de manière quasiment systématique.

Les **problèmes de termites** sont également courants et nécessitent l'intervention d'une entreprise spécialisée dans les traitements anti-termites.

2. Constats

2.3 Points de réussite

- **De manière générale, une concordance du choix des travaux à réaliser entre l'attributaire et l'opérateur...**

On note globalement un accord entre l'opérateur et l'attributaire sur le devis des travaux à réaliser. De manière générale, **l'identification des travaux à entreprendre ne fait pas l'objet d'importantes négociations.**

- **...mais parfois, certaines discussions sur l'ordre de priorité des travaux, notamment entre l'opérateur et le contrôleur**

L'opérateur doit identifier dans le devis, les **travaux à réaliser en priorité**. Or cette priorisation n'est **pas toujours partagée par le contrôleur, qui peut la remettre en cause, lors du**

contrôle a priori. Par ailleurs, l'ordre de priorité défini dans le devis des travaux peut faire l'objet de discussions **entre l'opérateur et l'attributaire.**

Ces remises en cause de la priorisation des travaux proposées par les opérateurs restent toutefois à la marge.

De manière générale, **la grande majorité des bénéficiaires, opérateurs et contrôleurs rencontrés considèrent que les travaux retenus *in fine*, dans le devis étaient les plus prioritaires, et, surtout, les plus urgents.**

- ***...même si les attributaires réclament souvent davantage de travaux : « ce sont les financements qui déterminent les travaux »***

L'ensemble des opérateurs affirme que le choix des travaux à réaliser est condition des financements, et non l'inverse. Il est relativement fréquent que les futurs attributaires souhaitent davantage de travaux, notamment de peintures, de menuiseries.

Or le souci premier de l'opérateur social est d'établir un plan de financement qui permette l'acceptation du dossier par les partenaires financeurs.

De son côté, l'attributaire n'a pas toujours conscience du fait que plus il demande de travaux, plus l'apport personnel augmente.

- ***La possibilité pour l'attributaire de modifier certains aspects des travaux***

Des avenants aux devis initial permettent d'ajuster les travaux en cours de traitement du dossier.

Toutefois ces modifications peuvent être problématiques selon le moment où celles-ci sont demandées. Selon certains opérateurs, il arrive que **l'attributaire demande des modifications alors même que le chantier a déjà démarré.**

2.4 Difficultés

- ***Le sentiment des opérateurs d'un public toujours plus exigeant***

La grande majorité des opérateurs rencontrés souligne que les **attentes des attributaires paraissent parfois démesurées** : « *les gens s'imaginent qu'on va transformer leur ancienne maison en la maison de leur rêves* » signale un opérateur, ou encore : « *les gens s'attendent à avoir un château alors qu'ils vivent sous la tôle* ».

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

A noter : cette partie est également traitée dans la fiche concernant la satisfaction des bénéficiaires.

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.

- **Une difficulté exprimée par les artisans : réaliser les travaux AAH alors que la personne occupe toujours les lieux**

Si les artisans interrogés ne notent pas de différence majeure entre les chantiers AAH et les autres chantiers, ils notent une difficulté particulière à travailler alors que l'attributaire occupe toujours le logement.

Par ailleurs, les entrepreneurs soulignent que les chantiers AAH sont également **souvent plus longs**. Ils nécessitent en effet des **précautions particulières** dès lors que le logement est habité. Par exemple, le remplacement d'une toiture demandera beaucoup plus de temps si l'habitant occupe les lieux. L'artisan ne peut enlever le toit en une seule fois et en poser un neuf.

Les chantiers étant plus longs, ils sont donc également **plus chers**.

- **La volonté des acteurs de « sortir les habitants de l'assistanat »**

Les opérateurs soulignent la nécessité de **responsabiliser les attributaires**.

Pour certains opérateurs, il est nécessaire de rappeler à l'attributaire que la réhabilitation de leur maison se fait « *grâce à la solidarité* ».

A cet égard, les membres du GIDOS soulignent leur volonté d'impliquer au maximum les attributaires dans le traitement de leurs dossiers. Si le prêt de *Martinique Habitat* couvre 30% du budget, il est également nécessaire que l'attributaire ait un peu d'économies et ou une aide financière potentielle de ses enfants, non seulement pour **payer l'apport personnel**

obligatoire (hors prêt), mais aussi pour pouvoir réaliser les finitions nécessaires, une fois les travaux terminés et entretenir le logement par la suite.

- ***La modification des travaux susceptible de compliquer le traitement des dossiers***

Notamment, la DDE regrette de ne pas toujours être informée des modifications apportées aux devis des travaux validés en Commission Départementale d'Attribution.

3. Pistes d'amélioration

- ***Une volonté de la majorité des acteurs de formaliser davantage les éventuelles modifications aux devis initiaux des travaux***

La DDE et les contrôleurs sont très exigeants sur la production d'avenants et sur la formalisation de chacun des éventuels changements au dossier initial.

En effet, au moment du contrôle, **si les travaux ne correspondent pas exactement au devis et qu'aucun avenant n'est joint, le contrôleur ne signera pas le procès verbal.**

Fiche 2.4 – La Lutte contre l’insalubrité

1. Eléments de contexte

- ***Quelques éléments de définition d’un logement insalubre : quelles différences avec un logement indécent ? un logement indigne ?***

Selon le Pole National de Lutte contre l’Habitat Indigne, un habitat insalubre est « ***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*** ». La définition d’un logement insalubre est faite **au cas par cas** et répond à une **liste de critères** : murs fissurés, absence d’étanchéité, humidité importante, absence de ventilation, raccordement aux réseaux d’électricité, d’eau potable, absence de système d’assainissement, réseaux dangereux, plomb accessible, etc.

La notion de **logement « non décent »** a été développée par la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU) de 2000. Elle recouvre des critères d’éclairage naturel, de cuisine aménagée entre autres, qui ne sont pas présents dans la notion d’habitat insalubre.

Par ailleurs, la notion « **d’habitat indigne** » recouvre l’ensemble des situations exposant les habitants à des situations de risque pour la santé ou la sécurité. A la différence de la notion « d’habitat insalubre », cette **notion est plus politique que juridique**. Elle ne recouvre pas les logements non décents.

Constituent un habitat indigne les locaux et installations utilisées à des fins d’habitation et impropres par nature à cet usage ainsi que les logements dont l’état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé.

Cette notion englobe toutes les situations dont le traitement relève des pouvoirs de police exercés par les maires et les préfets au titre de la salubrité et de la sécurité (toutes formes d’insalubrité, risque plomb, péril, sécurité des hôtels meublés, équipements communs...) et reprend la définition politique déjà utilisée par le Pôle national de lutte contre l’habitat indigne.

L’objectif de cette définition –qui ne se substitue ni à celle de l’insalubrité ni à celle du péril ou autres polices particulières, mais les englobe-, est de mieux orienter le repérage de l’habitat indigne inscrit dans les objectifs des PLH et des PDALPD et, notamment, de mieux fonder en droit l’observatoire nominatif de l’habitat indigne prévu dans les PDALP.

- **Les logements insalubres estimés aujourd'hui à environ 50 000 dans les DOM selon un récent rapport**

C'est le chiffre avancé dans le récent rapport du député Serge Letchimy¹ intitulé : « L'habitat insalubre et indigne dans les Départements d'Outre Mer : un défi à relever » (septembre 2009). **Ces logements concerneraient 150 000 habitants.** Cependant, ce chiffre ne prend en compte que les logements de l'habitat informel, et ne recense donc pas les autres formes d'insalubrité.

- **Une insalubrité toujours présente en Martinique**

On note des écarts importants entre les chiffres avancés par les différentes études et bases de données. Le SAR de la Martinique parle de **10 000** logements insalubres en Martinique, en 1998, la DDE les estime à **6 300** et l'ADUAM, à **5 000**. 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).

Malgré les opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre engagées depuis vingt ans qui ont permis de faire reculer l'insalubrité, **des poches d'insalubrité subsistent dans le diffus.** En effet, de nombreux logements n'ont toujours pas accès à l'électricité, ou ne possèdent pas de salle de bain ou de toilettes. Dans le secteur Nord, 36 quartiers sont encore considérés comme insalubres et dans la zone Centre et agglomération, 25 quartiers. Des opérations ont été lancées, mais 7 communes présentant des quartiers insalubres n'ont pas encore fait l'objet d'un projet RHI. [Document Agenda 21, Fiche Habitat et Logement]. Les principales causes de l'insalubrité des logements sont l'urbanisation incontrôlée qui intègre l'occupation du sol sans titre de propriété et l'auto-construction [SAR Martinique]

- **Du point de vue des acteurs rencontrés, notamment des opérateurs, le sentiment d'un recul progressif du nombre de logements insalubres**
- **Des effets non négligeables du cyclone DEAN sur l'insalubrité**

Le passage du cyclone DEAN en août 2007 a notamment **aggravé la dégradation de certains logements.** Dans la base LIBELUL **372 dossiers, soit 4% des attributaires AAH concernent des travaux « après catastrophe », tous à partir de l'année 2007.** Cependant, parmi les bénéficiaires de dossiers DEAN rencontrés, **certain sont restés dans l'insalubrité pendant près de deux ans, ou ont dû être hébergés** par leurs proches car leur logement était devenu inhabitable.

¹ Serge Letchimy, Rapport relatif à la résorption de l'habitat insalubre outre-mer : « l'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre mer : un défi à relever », 15 septembre 2009

2. Constats

2.1 Points de réussite

La présente analyse évaluative n'est pas une démarche de contrôle technique ni de l'opportunité des travaux effectués, ni de leur durabilité. Elle ne peut s'appuyer que sur les **bases statistiques transmises** et sur les **dires d'acteurs** (opérateurs, contrôleurs, attributaires rencontrés). Soulignons que **ceux-ci attestent *in fine* de leur satisfaction à l'égard de l'amélioration réelle de leur logement.**



Porte rongée par les termites,
logement avant l'AAH

- **L'objectif des opérateurs de rendre les logements des attributaires « décents »**

Les travaux réalisés dans le cadre de l'AAH, réparation du couvert, électricité, plomberie sanitaires, traitement anti termites visent à sortir les attributaires de l'insalubrité.

La lutte contre l'insalubrité figure explicitement parmi les missions du Groupement Interprofessionnel des Opérateurs Sociaux de la Martinique (GIDOS) citées dans leur plaquette de présentation : « *Maintenir chaque année plus de 1000 familles dans leur logement, lutter contre l'insalubrité, maintenir les personnes âgées à domicile, faire accéder 200 familles par an à la propriété, agir contre la vacance* ».

- **La quasi-totalité des logements réhabilités par les opérateurs ont résisté au cyclone DEAN**

La majorité des opérateurs sociaux rencontrés souligne que les logements réhabilités avant le cyclone DEAN ont bien résisté. Ainsi, un opérateur précise qu'un seul des logements réhabilités a été dégradé sous l'effet du cyclone DEAN. Selon les opérateurs, cela témoigne d'une certaine qualité et de l'efficacité des travaux réalisés sur un territoire à risque cyclonique.

2.2 Difficultés

- **Selon les opérateurs, les attributaires ayant bénéficié de l'AAH n'entretiennent pas toujours le logement par la suite**

Les opérateurs notent **dans quelques cas un retour à l'insalubrité** après la réhabilitation du logement.

Ce retour à l'insalubrité s'explique soit par **un important défaut d'entretien**, soit par une dégradation rapide du logement du fait que **les finitions n'ont pas été réalisées par l'attributaire.**

- ***Face à certains logements très dégradés, la démolition – reconstruction aurait été préférable mais la réhabilitation est souvent privilégiée car moins coûteuse***

Notamment, la plupart des contrôleurs comme des opérateurs souligne qu'il aurait été préférable de **démolir certains logements très dégradés, et de construire un LES.**

Toutefois, cette solution n'aurait **pas permis le bouclage financier de l'opération** et, dans de nombreux cas, les opérateurs ont du proposer seulement une réhabilitation, mieux financée.

3. Pistes d'amélioration

- ***Améliorer la connaissance par type de qualification***
- ***Harmoniser les données concernant les logements insalubres***
- ***Réaliser un Zonage de l'Habitat Précaire et Insalubre à l'échelle intercommunale ou départementale***
- ***Mettre en place les PLH intercommunaux***
- ***Eventuellement, inciter les communes à faire des zonages de l'habitat précaire et insalubre – ZHPI***
- ***Mettre en place un suivi systématique des travaux d'une part, d'une évolution du logement après les travaux d'autre part***

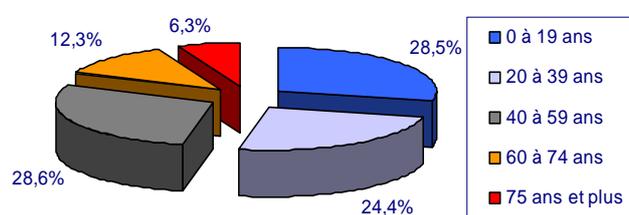
Fiche 2.5 – Le maintien à domicile des personnes âgées

1 Eléments de contexte

- **La proportion de personnes âgées de plus de 60 ans estimée à plus de 18 % en Martinique, en 2007**

En 2007, la part de personnes âgées de 60 à 74 ans s'élève à 12,3%, et les personnes âgées de plus de 75 ans et plus représentent 6,3% de l'ensemble de la population Martiniquaise.

Structure de la population martiniquaise - 2007



Source : INSEE – Estimation de population - 2007

Population en 2007	0 à 19 ans	20 à 39 ans	40 à 59 ans	60 à 74 ans	75 ans et plus	Part de la population de 60 ans et plus	Total
Martinique	114 021	97 654	114 227	49 058	25 040	18,5	400 000
Guadeloupe	123 664	99 011	112 233	45 417	22 675	16,9	403 000
Guyane	95 888	62 732	42 280	9 414	3 186	5,9	213 500
La Réunion	276 043	225 244	200 190	64 618	24 405	11,3	790 500
DOM	609 616	484 641	468 930	168 507	75 306	13,5	1 807 000
France métropolitaine	15 292 324	16 203 888	17 007 188	8 035 440	5 232 160	21,5	61 771 000

- **Parmi l'ensemble des DOM, la Martinique comporte la plus forte proportion de personnes âgées de 60 ans et plus**

La part de personnes âgées en Martinique (18,5%) est supérieure à la moyenne relevée dans les DOM (13,5%) et légèrement inférieure à la moyenne relevée en France métropolitaine (21,5%).

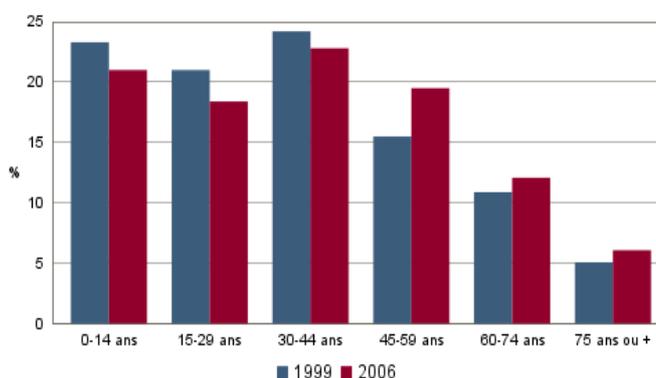
Si la part de personnes âgées de 60 ans et plus en Guadeloupe (16,9%) est relativement proche de celle de la Martinique, on note un écart important avec La Réunion (11,3%) et avec la Guyane (seulement 5,9%).

- **Une population vieillissante**

La part des personnes âgées de 60 à 74 ans et de 75 ans et plus a augmenté entre 1999 et 2006, de la même manière que la population de 45-59 ans.

En revanche, les populations de 0-14 ans, de 15-29 ans et de 30-44 ans ont diminué depuis 1999.

Martinique – Population par grande tranche d'âge



Source : INSEE – RP 1999 et RP 2006

Par ailleurs, le scénario central d'évolution de la population réalisé par l'INSEE montre que la part des personnes âgées de plus de 60 ans devrait connaître une forte augmentation dans les prochaines années. Si celle-ci représente 18,5% de la population en 2007, 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**.

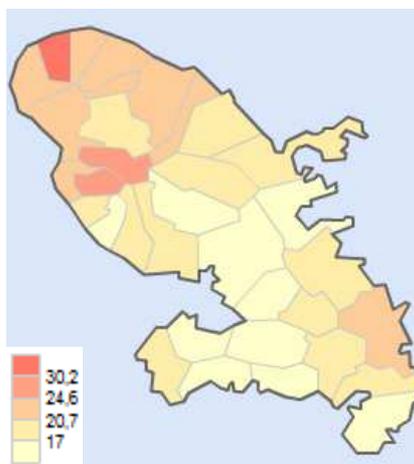
L'AAH s'inscrit ainsi dans les objectifs du schéma gérontologique, en **garantissant des logements habitables plus longtemps pour les personnes âgées qui peuvent rester chez elles et ainsi conserver leurs repères**.

- **La population des personnes âgées beaucoup plus présente dans le nord de la Martinique**

En 2007, on note une forte concentration des personnes âgées de 60 ans ou plus dans le Nord de la Martinique.

Notamment, **la commune de Grand Rivière concentre la plus forte population de personnes âgées (plus de 30,2%)**. Viennent ensuite les communes du Morne-Vert et de Fons-Saint-Denis, avec plus de 24,6% de personnes âgées parmi l'ensemble de la population de la commune.

Part des personnes âgées de 60 ans ou plus selon les communes (en %)



2. Constats

2.1 Points de réussite

La présente évaluation n'a pas pour objet d'apprécier la qualité technique de la réponse spécifique apportée aux personnes âgées. Il est cependant possible à ce stade de souligner les points suivants.

- ***L'AAH permet de garantir des logements habitables plus longtemps pour les personnes âgées***

L'AAH prévoit des aménagements possibles pour **anticiper l'évolution de la condition physique de la personne âgée**, notamment concernant les **accès**, la **circulation dans le logement**.

- ***Un avantage certain pour les personnes âgées, qui peuvent rester chez elles, conserver leurs repères***

L'ensemble des acteurs rencontrés concorde à souligner l'importance que les personnes âgées puissent rester le plus longtemps dans leur maison. 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 (à ce stade non transmises au cabinet évaluateur).

- **Un avantage en termes de coût pour la collectivité**

Il serait également beaucoup **moins cher de maintenir une personne âgée à son domicile** plutôt que de la placer en maison de retraite, d'autant qu'il existe une carence importante en maisons de retraite.

L'AAH coûte en moyenne 25 000 € et permet de maintenir une personne âgée dans son logement pendant plusieurs années. Or placer une personne âgée dans une structure, comme un EHPAD (Etablissement d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes) par exemple, reviendrait, selon les opérateurs, à environ 25 000 € par an.

Cependant ce dernier chiffre demeure à nuancer, tant le coût véritable demeure difficile à reconstituer. (Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie²). En effet, les prestations d'un EHPAD recouvrent 3 types de services : l'hébergement, pris en charge par l'usager ; la dépendance, prise en charge par l'usager aidé de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie ; enfin les soins, pris en charges par l'Assurance Maladie.

Au titre de l'hébergement, le coût moyen dont s'acquitte le résident est de 2 500 euros mensuels (Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale³), soit 30 000 euros annuels. Cependant, il faut prendre en compte le caractère composite de ce poste de dépenses. *«[L]hébergement recouvre l'ensemble des prestations d'administration générale, d'accueil hôtelier, de restauration, d'entretien et d'animation de la vie sociale de l'établissement, ainsi que la totalité du coût immobilier »* (Cour des comptes⁴). Il convient toutefois de noter le poids important de l'amortissement du foncier qui représente 10 à 30 % du tarif d'hébergement au sein des EHPAD (Inspection Générale des Affaires Sociales⁵). Ces dépenses sont aussi croissantes : le coût d'investissement moyen a progressé de 76 000 à 110 000 euros par lit de 2003 à 2009. (Assemblée Nationale, p.63).

Ainsi, toutes précautions prises quant à la lisibilité de ces coûts et aux personnes qu'ils concernent, on peut établir qu'au titre du seul logement, le résident d'un EHPAD débourse environ entre 3 000 et 10 000 euros par an.

² Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, « Vieillesse, longévité et assurance maladie », note du 22 avril 2010, p. 103.

³ Rapport d'information de la Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes du 23 juin 2010, p. 43. (Rapporteur : Mme Rosso-Debord)

⁴ Cour des Comptes, *les personnes âgées dépendantes*, novembre 2005 in Commission des Affaires Sociales (op.cit), annexe 18.

⁵ Inspection Générale des Affaires Sociales, « Etat des lieux relatif à la composition des coûts mis à la charge des résidents des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes », août 2009, p. 38.

2.2 Difficultés

- ***Un public souvent dans une situation de grande précarité...***

Dans de nombreux cas, l'attributaire âgé touche seulement une petite pension de retraite. La faiblesse des revenus est susceptible de représenter un frein au montage financier du dossier. Notamment, on note une certaine réticence des établissements de crédits à octroyer des prêts aux personnes très âgées.

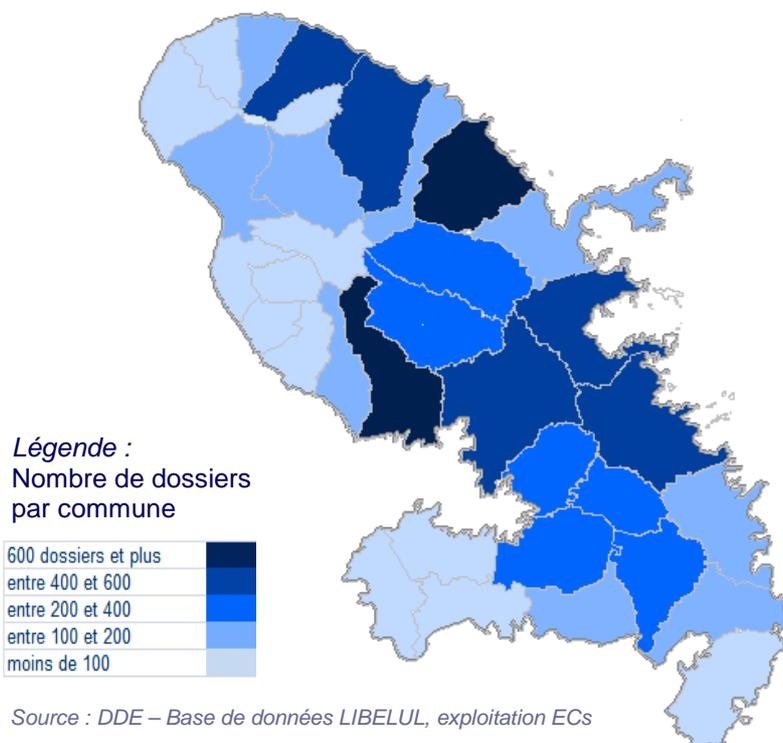
- ***...nécessitant un accompagnement particulier***

Les opérateurs rencontrés soulignent la nécessité d'un suivi particulier pour le public âgé, qui peut avoir davantage de difficultés que les autres attributaires, face à la complexité du montage des dossiers. Par ailleurs, le public âgé peut également rencontrer davantage de difficultés pour se déplacer chez l'opérateur, ou à la DDE, par exemple, lorsque cela est nécessaire.

3. Mesure des résultats : réalisations et productions

Fiche 3.1 – La répartition géographique des aides versées

1. Constats

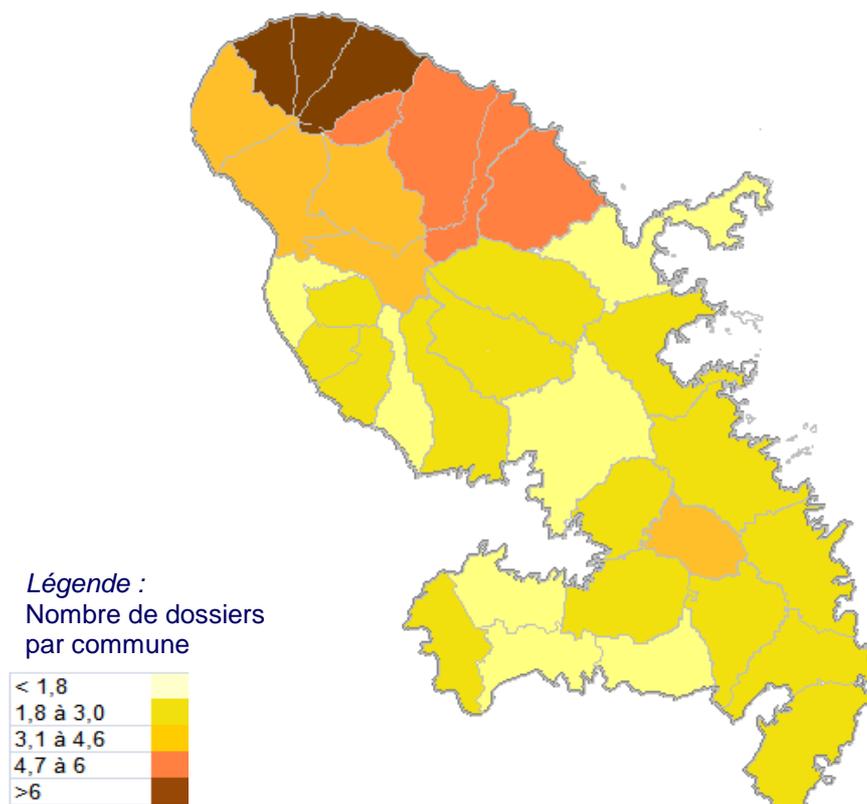


- **De manière générale, l'AAH présente sur l'ensemble du territoire martiniquais**

A cet égard, les opérateurs rappellent que la **localisation géographique n'est pas un critère d'éligibilité à l'AAH**, d'où une présence du produit globalement sur la totalité du territoire. Notamment, **Fort-de-France** ainsi que **Sainte Marie** regroupent un nombre conséquent d'AAH depuis quelques années.

Commune	Nb de dossiers	Commune	Nb de dossiers	Commune	Nb de dossiers
Bellefontaine	33	Trinité	176	Sainte-Anne	90
Fonds-saint-denis	36	Schœlcher	184	Macouba	104
Morne vert	56	Vauclin	191	Sainte-Luce	141
Carbet	58	Morne rouge	197	Saint-Pierre	156
Diamant	59	Gros morne	209	Marin	160
Prêcheur	63	Rivière-salée	236	Marigot	174
Trois-Ilets	65	Saint- Esprit	266	Lorrain	440
Grand'Rivière	67	Ducos	283	Lamentin	516
Anses-d'Arlet	76	Rivière-pilote	327	Basse-pointe	441
Case-pilote	79	Saint-Joseph	362	Sainte-Marie	945
Ajoupa-bouillon	86	Robert	406	Fort-de-France	1910
Non renseigné	299	François	474		
Total dossiers					9 371

- **Concentration géographique des aides versées par rapport au nombre d'habitants***



Source : DDE – Base de données LIBELU et INSEE, carte : traitement ECs

*Indicateur calculé à partir de la population communale moyenne (1999-2006) et le nombre total de dossiers par commune sur la période 2000-2009

- **Une forte concentration de l'AAH dans les communes du nord**

Si l'on regarde la relation entre nombre de dossiers et nombre d'habitants par commune, on observe que **les AAH sont beaucoup plus importants dans les communes de Macouba, Grand Rivière et Basse Pointe**. En revanche, les communes de **Schœlcher, Les Trois Ilets et Le Diamant, sont celles avec la plus faible concentration de dossiers**. La part des personnes âgées de plus de 60 ans peut expliquer en partie de telles différences. En effet, elle était respectivement en 2007 de 31% et 24,6% et 21,3% pour les trois communes du nord, tandis que cette même part représentait 18,7%, 16,1% et 14,2% pour les trois autres communes citées.

2.3 Difficultés

- **Des opérateurs plus ou moins présents selon les secteurs géographiques**

Si les opérateurs rencontrés soulignent que la **localisation géographique du demandeur n'entre pas en compte dans l'examen des dossiers**, ceux-ci sont inégalement présents selon les communes.

Ainsi, un conducteur de travaux de l'OPS souligne que cet opérateur comporte un grand nombre de dossiers dans le sud de la Martinique, notamment à Sainte-Anne.

Par ailleurs, un acteur de la DDE indique que les opérateurs seront plus enclins à **prendre en charge des dossiers de demandeurs situés près de leur siège social**. En effet, la proximité géographique entre le demandeur et l'opérateur favorise leurs échanges mais facilite également l'acheminement du matériel.

- **Pour certains attributaires, un accès difficile aux services de la DDE et aux opérateurs**

Certains attributaires rencontrés soulignent un **problème de mobilité** pour se rendre aux bureaux de la DDE et à ceux des opérateurs, qui sont regroupés autour de Fort-de-France, pour la plupart.

A titre d'exemple, un attributaire résidant à Grand Rivière, au Nord de l'île, explique que son dossier a été long à constituer du fait d'une difficulté à se rendre auprès de son opérateur et des services de la DDE, pour fournir les pièces nécessaires au montage du dossier.

- **Pour les opérateurs, la localisation géographique de l'attributaire susceptible de représenter un frein**

De nombreux attributaires sont situés **en milieu rural, dans des endroits parfois très difficiles d'accès**. La situation géographique de l'attributaire peut ainsi nuire au bon déroulement du chantier. Notamment, **l'acheminement des matériaux peut être très difficile**.

- **Un inégal relais de l'offre assuré par les communes**

Les écarts de concentration de dossiers par commune traduisent par ailleurs **l'inégal relais de l'offre assuré par les communes**. Certaines communes sont plus mobilisées que d'autres. Leurs CCAS est organisé pour relayer l'information et pour aider l'initiative première de monter un dossier. Surtout, **l'existence ou non d'une vraie politique locale de l'habitat conduit à la mise en place d'OPAH, de**



Un accès difficile à un logement réhabilité, Fort-de-France

PIG, de PST et d'équipes d'animation de ces dispositifs. Celles-ci ont une action de sensibilisation apte à susciter le montage des dossiers. C'est le cas du François par exemple ou encore du Lorrain ou du Lamentin.

Ceci traduit l'un des points faibles du système d'acteur autour de l'AAH et l'inégale implication des élus.

3. Pistes d'amélioration

- *Engager une démarche globale et systématique d'information et de sensibilisation des élus*
- *Mettre en place des formations spécifiques destinées aux équipes dirigeantes des collectivités et EPCI*
- *Dès maintenant, associer les élus aux prochaines phases de prospective et d'élaboration du plan d'actions de la présente mission*

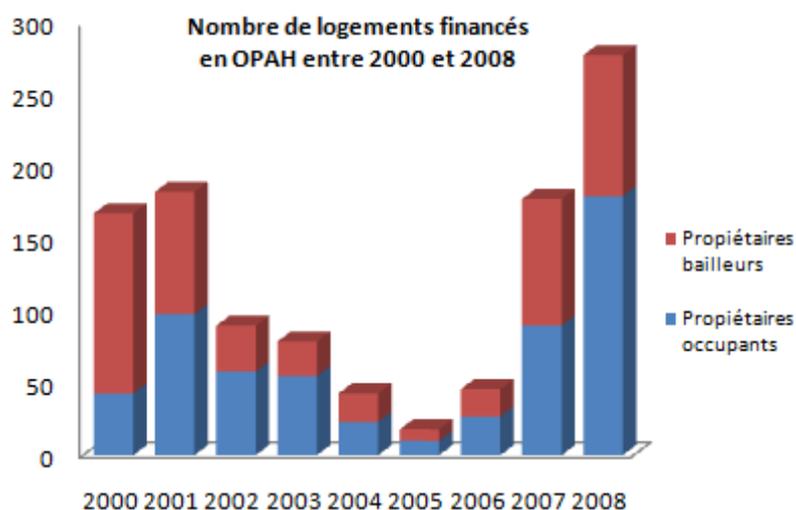
Fiche 3.2 – La requalification de l’habitat : centre bourg, quartiers, îlots déradés. secteur diffus

1. Eléments de contexte

Selon le SAR de la Martinique de 1998, les bourgs de l’île se sont dévitalisés, et l’on recense un nombre non négligeable de terrains libres et de constructions à l’état d’abandon.

- **Plus de 1 000 logements financés en OPAH entre 2000 et 2008**

Entre 2000 et 2008 les opérations OPAH ont concerné un total de 1 083 logements ayant comme propriétaires des bailleurs ou des occupants (AAH et LES). Pour les bailleurs, les logements à loyer très social ont été les plus nombreux. Ces opérations ont été notamment concentrées dans les années 2000, 2001, 2007 et 2008.



Source : CDH 2005, 2008 et 2009, Traitement ECs

Année	Propriétaires bailleurs				Total bailleurs	Propriétaires occupants	
	Loyer très social	Loyer social	Loyer intermédiaire	Loyer libre		AAH et LES	Total annuel
2000	60	3		62	125	43	168
2001	59	5		21	85	98	183
2002	28	1		3	32	58	90
2003	19	2		3	24	55	79
2004	12	2	4	2	20	23	43
2005	5	3			8	10	18
2006	5	8	4	2	19	27	46
2007	38	23	25	2	88	90	178
2008	68	16	11	1	98	180	278
TOTAL	294	63	44	96	499	584	1083

Source : CDH 2005, 2008 et 2009, Traitement ECs

- **Les PIG**

Les PIG concernent en Martinique principalement le locatif et les Propriétaires Occupants.

Un Programme d'Intérêt Général a été mis en place à la suite du cyclone DEAN qui a été programmé entre juillet 2008 et juillet 2009 puis prolongé jusque fin 2009. Il est sous maîtrise d'ouvrage du Conseil général Il concerne essentiellement le locatif et s'étend à l'échelle de la Martinique.

Un Programme d'Intérêt Général d'amélioration de l'habitat en faveur du parc de logements privé social est en cours sur le territoire de la Commune de Saint Esprit de 2008 à Septembre 2010.

Un PIG de même nature s'achève après deux années en Novembre 2010 sur la Commune du François.

De même un PIG s'est achevé en janvier 2009 sur les Quartiers Sainte-Thérèse et Renéville à Fort-de-France.

Un PIG est en cours au Lamentin depuis mars 2010.

En général ces PIG poursuivent des opérations engagées antérieurement.

[Données quantitatives en cours d'intégration : DDE, CARUA].

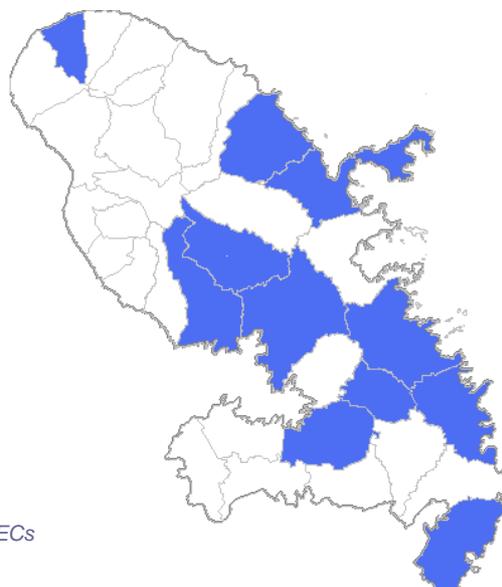
2. Constats

- **Des OPAH reparties sur 11 communes**

Depuis 1992 et le lancement de l'OPAH de Terres-Sainville, la Martinique a développé ce type d'intervention et en 2008, 11 communes ont été concernées par une OPAH. Ces opérations sont concentrées sur le centre et sud de la Martinique et certaines communes ont mis en place plusieurs opérations.

Communes concernées par une OPAH

Lamentin	1998-2000
François	2001-2003
Saint Esprit	1999-2003
Rivière Salée	2001-2003
Saint Joseph	2005-
Fort de France	1999-2000
Vauclin	Montage en cours
Sainte Anne	2006-
Trinité	Etude en cours
Grand'Rivière	1996-2000
Sainte Marie	1998-2001



Source : CDH 2008 et 2009, traitement ECs

2.4 Difficultés

- **Des dispositifs complexes difficiles à assumer pour les petites communes**

Selon une évaluation de 2003 sur les OPAH⁶, la mise en œuvre d'une OPAH implique d'appréhender le contexte social de l'habitation des centres anciens (pertinence et impact sur la population), de traiter des situations urbaines complexes, de proposer un ensemble d'opérations d'aménagement et de valorisation urbaine. **La réussite d'une OPAH dépend de la capacité des communes à organiser et mettre en œuvre ces différentes étapes.**

Cependant, la structuration intercommunale est faible et ces opérations demeurent mono-communales. Elles peuvent s'avérer difficiles à prendre en charge pour les petites communes. D'autant plus que **les OPAH sont assez courtes et ne s'inscrivent pas dans un projet urbain défini au préalable** (ACEIF).

- **Une inégale implication des élus**

Les communes ne développent pas toutes, loin s'en faut des politiques de l'habitat. **Certaines communes, sous l'impulsion d'élus très impliqués, ont intégrés toute l'ingénierie nécessaire et développent des OPAH ou des PIG autour de stratégies de transformation urbaine.**

S'inscrivant dans la durée, ces instruments sont des facteurs multiplicateurs de dossiers AAH. Ainsi, ce fut le cas pour Le François, Fort-de-France, le Lamentin, par exemple. Notons que ce sont des communes très urbaines et depuis longtemps affectées par des problèmes de concentration de précarité et d'habitat dégradé sur des quartiers entiers.

En revanche, **de nombreuses communes plutôt rurales restent assez « en retard à cet égard**. Probablement y a-t-il un manque de dossiers AAH du fait d'un manque d'implication des élus de ces communes.

- **La politique de la ville, facteur de priorisation et de fédération des acteurs**

L'inscription de certains quartiers dans la géographie prioritaire de la politique de la ville et l'OPAH dans la contractualisation avec l'Etat – comme c'est le cas au Lamentin – favorise la prise en charge de cette problématique et l'implication des élus, mais pas nécessairement la mobilisation de l'ingénierie nécessaire, qui pourrait être co-financée par cette contractualisation.

⁶ ACEIF, Evaluation des OPAH pour la DDE de la Martinique, décembre 2003

3. Pistes d'amélioration

- **Inciter et aider les communes à l'élaboration de politiques locales de l'habitat intégrées à des stratégies urbaines globales**
- **Favoriser la mise en place d'OPAH à l'échelle communale, ou de PST ou de PIG à l'échelle intercommunale en conventionnant des objectifs chiffrés et calendarisés d'AAH et de LES par opération**

A noter : le PIG paraît être l'approche la plus ciblée et la mieux adaptée aux problématiques urbaines et sociales des communes martiniquaises. Il conviendra d'établir les valeurs ajoutées respectives des trois démarches, et l'échelle de mise en œuvre la plus efficace dans la phase suivante de la présente mission.

- **Prioriser dans les contrats urbains de cohésion sociale (ou dispositif lui succédant à venir) le volet « habitat-cadre de vie » et soutenir dans ce cadre ces opérations, y compris en cofinçant un poste de chargé de mission dédié**
- **Mettre en place des formations spécifiques destinées aux équipes dirigeantes des collectivités et EPCI**

Fiche 3.3 – L'analyse de la production (hier et aujourd'hui), des besoins et des attentes

S'agissant de l'analyse de la production, l'objectif de la présente fiche est de mettre en évidence les réalisations entre 2000 et 2009, au regard du besoin et des attentes focalisés sur le **besoin exprimé en termes de dossiers et qui n'a pu trouver satisfaction**.

Il est à noter que le besoin tel qu'exprimé ici ne prend pas en compte l'ensemble des publics ni informés, ni repérés, ni écartés *a priori* par les opérateurs. L'étude de ce besoin et de ces attentes est analysée de manière plus approfondie dans la fiche 2.1 : l'adéquation des bénéficiaires avec le public visé.

1. Constats

- ***De manière générale, le sentiment de la plupart des acteurs rencontrés que la production actuelle en AAH ne permet pas de répondre aux besoins***

L'ensemble des acteurs rencontrés (partenaires, opérateurs sociaux, instructeurs, etc.) s'accordent sur ce point. **Les opérateurs disent avoir la capacité de réaliser davantage d'AAH, mais les moyens financiers sont insuffisants.**

- ***Un révélateur de l'écart entre la production et les attentes : la différence entre les dossiers réceptionnés et engagés depuis 2000***

Le nombre de dossiers réceptionnés ne comprend pas l'ensemble des dossiers instruits par les opérateurs et non déposés à la DDE. Par ailleurs, les dossiers réceptionnés à une année *n*, peuvent ne pas être engagés sur la même année. Ils peuvent être financés sur l'année *n+1*, *n+2*,... ou encore annulés.

Toutefois, l'écart entre les dossiers réceptionnés et engagés peut être **un indicateur de la demande effective, en attente**.

En 2000 et 2009, on constate qu'**en moyenne, plus de 10% des dossiers réceptionnés n'ont pas été engagés**.

Par ailleurs, on note un **écart particulièrement important en 2002**, où seuls **76,5%** des dossiers réceptionnés ont été engagés.

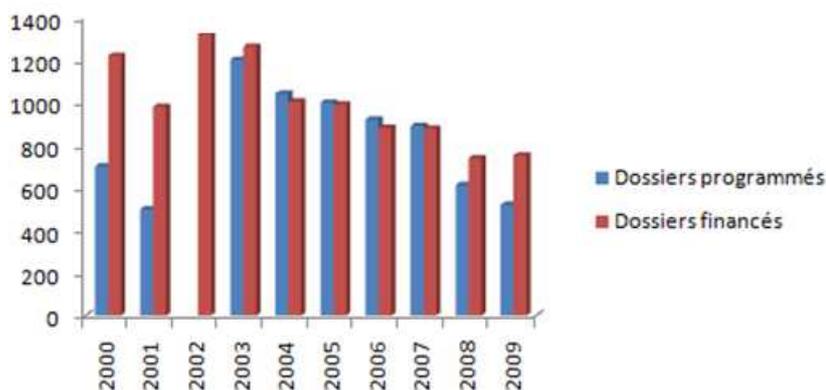
	Dossiers réceptionnés	Dossiers engagés	Part des dossiers engagés
2000	764	752	98,4%
2001	983	950	96,6%
2002	1618	1238	76,5%
2003	1333	1243	93,2%
2004	1087	999	91,9%
2005	1079	981	90,9%
2006	1004	881	87,7%
2007	946	877	92,7%
2008	781	702	89,9%
2009	930	748	80,4%
Total	10 525	9 371	89,8%

Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

• **Ecart entre dossiers programmés et financés**

Relation entre dossiers AAH programmés et financés entre 2000 et 2009

Année	Dossiers Programmés	Dossiers Financés
2000	700	1219
2001	500	981
2002		1323
2003	1200	1262
2004	1042	1005
2005	1000	991
2006	921	882
2007	890	878
2008	612	739
2009	520	752
Total	7385	10032



Source : Données CDH, traitement ECs

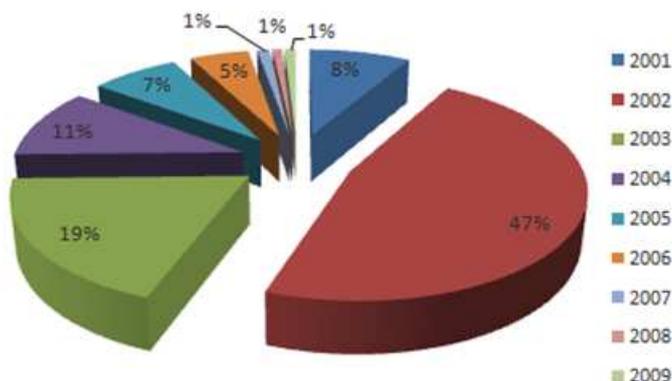
• **Des dossiers AAH soldés environ deux ans après leur engagement**

La plupart des dossiers AAH sont soldés deux ans après leur engagement mais un certain nombre d'entre eux prennent plus de temps, allant jusqu'à 8 ans d'attente. Exemple de l'année 2001 :

Date de financement à 100% des dossiers engagés en 2001

Date de financement à 100% des dossiers engagés en 2001

2001	74
2002	415
2003	168
2004	92
2005	64
2006	43
2007	9
2008	7
2009	8
VIDES	124
TOTAL	1004



Source : Données LIBELUL, traitement ECs

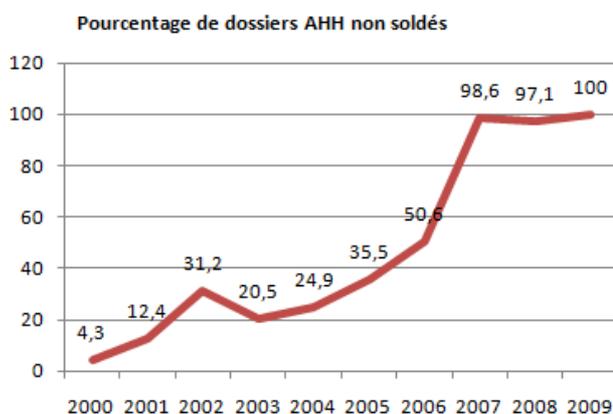
- **5 853 dossiers soldés entre 2000 et 2008**

Sur un total de 9 371 dossiers engagés entre 2000 et 2009, **5 853 ont été soldés**, soit 60% du total. Si on observe l'évolution des dossiers soldés, on constate qu'**un nombre important des dossiers reste non soldé** notamment à partir de 2004 dépassant 25% de l'ensemble des dossiers. Cette augmentation du pourcentage est expliquée par le temps passé entre l'engagement d'un dossier et sa réalisation. On note en effet **une mise en chantier longue après la décision de financement de la subvention Etat**. Ainsi, plus on s'approche de 2009, plus le pourcentage de non soldés est important.

Toutefois, s'il apparaît relativement « normal » que les dossiers engagés en 2008 et 2009 ne soient pas soldés, **on peut s'interroger sur le faible nombre de dossiers soldés pour l'année 2007**.

Les **difficultés de financement privé** durant cette période peuvent expliquer en partie ce très faible nombre de dossiers soldés. Toutefois, on peut également mettre en avant les **difficultés liées à la conduite des chantiers** : organisation des travaux, planification des déroulements, conduite opérationnelle des chantiers, notamment dans un contexte où les opérateurs et les artisans ont été affectés par la période de ralentissement économique liés aux événements de l'hiver 2009. A titre d'exemple, l'un des opérateurs est passé de 24 salariés en 2006 à 14 en 2010.

Année	Dossiers soldés
2000	689
2001	880
2002	1131
2003	1073
2004	831
2005	707
2006	504
2007	14
2008	24
2009	0
TOTAL	5853



Source : Données LIBELUL, traitement ECs

- **Un nombre important de dossiers instruits en attente de dépôt à la DDE**

En 2010, les opérateurs comptent **1629 demandes accueillies, éligibles, non déposées à la DDE**.

Il est à noter que **la demande réelle est plus large** puisque ce nombre ne recense pas les demandes de deux des six opérateurs, dont les chiffres ne sont pas communiqués. Par ailleurs, ce nombre s'ajoute aux dossiers en attente, déjà déposés à la DDE.

Fiche 3.4 – L'amélioration de la qualité du bâti des constructions individuelles

Attention : la garantie décennale évoquée ci-après n'est certes pas la garantie de travaux bien réalisés. Là encore la présente évaluation d'une politique publique ne peut donner lieu à la vérification technique des travaux d'améliorations objets de cette politique. Un système de contrôle a été mis en place et financé par la DDE pour ce faire.

L'évaluation décrit les bonnes pratiques comme les dysfonctionnements de ce système, mais ne contrôle pas les contrôleurs.

La consultation qualitative des bénéficiaires comme l'enquête quantitative menée parallèlement –dont les résultats sont attendus à l'automne- ne peuvent donner que leur ressenti déclaratif.

Pour autant, l'ensemble des éléments de réponse communiqués par la chaîne complète des acteurs, croisés et synthétisés, souligne que **la réalité des travaux conduit très largement à une amélioration réelle des habitats concernés.**

1. Constats

➤ Conformité aux règles de construction

• **Le travail des artisans encadré par l'opérateur**

Le personnel technique et administratif des opérateurs encadre les artisans qui réalisent l'ensemble des travaux.

De manière générale, ces artisans sont des **partenaires fidélisés** par les différents opérateurs, et, pour nombre d'entre eux, sont spécialisés dans la réhabilitation et dans la construction de logements sociaux.

Par ailleurs, les opérateurs ont recours systématiquement à des **artisans ayant la garantie décennale**. Cette garantie **permet de protéger le maître d'ouvrage contre les vices et malfaçons** affectant le sol, le bâtiment, et la non conformité à certaines normes obligatoires.

➤ La prise en compte des normes parasismiques

• **Selon les opérateurs : une prise en compte à la marge des normes parasismiques dans le cadre de l'AAH**

L'AAH ne porte pas sur de nouvelles constructions.

Or, on note une difficulté d'agir sur l'existant. Les normes parasismiques existant dans le cadre de la construction **ne**

peuvent être prises en compte dans le cadre de la réhabilitation.

A titre d'exemple, l'AAH n'impliquant pas de travaux sur les fondations des logements, ne peut intégrer les normes parasismiques concernant la mise en place de contreventements.

- ***A la différence du LES, un certain « vide juridique » concernant les normes parasismiques dans la réhabilitation***

Les opérateurs soulignent l'existence de très nombreuses normes et leur prise en compte systématique dans le cadre de la construction de LES (concernant les fondations, etc.).

En revanche, ils évoquent une absence de normes parasismiques claires à intégrer dans le cadre de la réhabilitation.

A cet égard, une sensibilisation au problème des normes parasismiques est nécessaire, selon certains opérateurs.

- ***...une veille réglementaire en lien avec les artisans***

Dès qu'une nouvelle norme paraît, les opérateurs en informent les artisans. Certains opérateurs proposent même des formations pour la prise en compte des nouvelles normes.

➤ **Protections contre les cyclones et les fortes précipitations**

- ***La Martinique concernée par de fortes intempéries***

Pour rappel, on compte plusieurs ouragans et tempêtes tropical, depuis les années 60, entre autres :

- **25 septembre 1963 : ouragan de classe 3 à 4 EDITH** (au moins 10 morts)
- **29 août 1979 : ouragan de classe 4 DAVID** (œil passé juste au large de la Caravelle et dans le canal de la Dominique)
- **14 août 1993 : tempête tropicale CINDY** (très fortes pluies, intensité de 147 mm en 1 heure au Prêcheur)
- **10 septembre 1994 : tempête tropicale DEBBY** (fortes pluies)
- **17 août 2007 : ouragan de classe 2 DEAN** (œil passé dans le canal de Ste-Lucie et côtes sud de la Martinique : dégâts considérables)
- **5 mai 2009 : inondations** (arrêté de catastrophe naturelle)



Une gouttière mise en place dans le cadre d'un dossier AAH Fort-de-France

Notons que le cyclone DEAN a permis de donner une plus grande visibilité tant sur les enjeux de l'habitat privé des personnes défavorisées, que sur les enjeux des produits et procédures publics en réponse.



Eau pluviale stagnante, sur le terrain d'un logement ayant bénéficié de l'AAH

- **L'évacuation des eaux pluviales : un enjeu déterminant**

Un grand nombre de dossiers AAH concernent des logements avec des **problèmes liés à l'évacuation des eaux de pluies : inondations, fuites, pourritures, etc.**

Un des enjeux de l'AAH est de **garantir des logements « hors d'air et hors d'eau »**. Dès lors, de nombreux dossiers AAH comprennent des travaux tels que la **mise en place de gouttières**, par exemple.

- **Prise en compte du vieillissement de la population et des personnes à handicaps (adaptation, évolutivité)**

- **La prise en compte de l'évolution des attributaires, notamment les personnes âgées, dans la réalisation de l'AAH**

Les opérateurs soulignent la nécessité d'anticiper l'adaptabilité des logements lorsque les dossiers concernent des personnes âgées de 65 ans et plus : **« l'idée est de permettre aux personnes âgées de rester le plus longtemps chez elles »** indique un opérateur.

- **Une priorisation nécessaire des travaux pour favoriser l'adaptation des logements à l'évolution de l'attributaire**

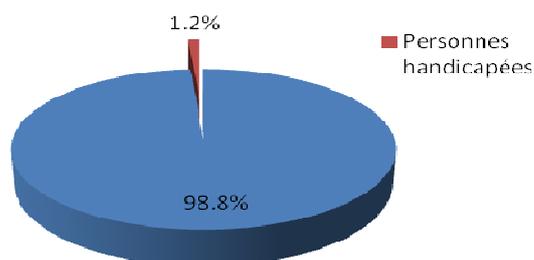
Certains opérateurs affirment l'importance de **sensibiliser les contrôleurs à la pertinence de certains travaux visant à prendre en compte le vieillissement de la personne, par rapport à d'autres** : **« Il est préférable de réaliser une salle de bain adaptée aux personnes à mobilité réduite plutôt que de poser du carrelage »** indique un opérateur.

- **Une très faible part de personnes handicapées parmi les attributaires**

Les éléments de diagnostic concernant l'AAH ont fait apparaître que seuls **1,2% des attributaires AAH** depuis 2000 sont des personnes handicapées. 2003 est l'année qui compte le plus de dossiers concernant des personnes handicapées.

Année	Dossiers handicapé
2000	15
2001	12
2002	8
2003	20
2004	18
2005	11
2006	7
2007	12
2008	5
2009	5
2010	1
Total	114

Nombre de dossiers concernant des personnes handicapées entre 2000 et 2010



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

- **Une prise en compte spécifique des personnes handicapées**

Les aménagements particuliers sont réalisés par un bureau d'étude.

- **Quelques insatisfactions mises en avant**

A titre d'exemple, la mère d'un attributaire handicapé fait observer que le traitement de son dossier a été particulièrement long.

Elle souligne que les dossiers de personnes handicapées pourraient avoir une certaine priorité sur d'autres dossiers.

Autre point d'insatisfaction pointée par cette même personne : celle-ci n'était pas là pendant le contrôle a posteriori, alors qu'elle aurait souhaité formuler des réserves par rapport au chantier. Seul son fils handicapé était présent.

- **Prise en compte des objectifs du développement durable, notamment en matière d'économie d'énergie, de durabilité et de confort thermique (absence de climatisation)**

- **Des positions distinctes des opérateurs concernant la prise en compte des objectifs de développement durable**

Certains opérateurs considèrent la nécessité d'intégrer les principes de développement durable dans le cadre du LES comme dans l'AAH et les ont pleinement intégrés dans leur procédure.

En revanche, de rares opérateurs font observer que **ces principes ne sont pas une priorité** considérant d'une part que les financements en matière de logement social exigent de définir des priorités et que d'autre part, les problématiques de développement durable ne se posent pas de la même manière qu'en métropole.

- **Pour certains opérateurs : l'adoption de démarches de certification Iso 9001 et Iso 14001**

Par exemple, deux opérateurs privés ont mis en place ce type de démarche.

- ***Des formations dispensées aux artisans afin d'améliorer la prise en compte du développement durable durant la phase chantier***

Ainsi, un opérateur privé souligne que les artisans reçoivent des formations sur la sécurité des personnes (construction des échafaudages), mais aussi sur la prise en compte des aspects environnementaux (tri des déchets, etc.).

- ***Un principe de développement durable : « faire travailler l'artisan du coin »***

L'AAH et le LES permettent aux petites entreprises locales de travailler et en ce sens, les opérateurs considèrent participer au développement durable.

- ***Le LES plus que l'AAH permet de prendre en compte les objectifs du développement durable***

« Quand on intervient sur le bâti, autant faire du développement durable » affirme un opérateur privé ayant mis en place une démarche qualité.

4. La cohérence des dispositifs, des aides et des acteurs : conditions et modes de mise en œuvre

Fiche 4.1 – Les éléments règlementaires du ressort du Préfet et leur utilité

1. Eléments de contexte

- ***Les conventions Etat-Opérateurs : définition de la mission d'assistance à la maîtrise d'ouvrage***

Les conventions signées entre la DDE et les opérateurs chargés de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage fixent les conditions du partenariat. Ainsi, **les opérateurs ont pour mission d'assurer l'assistance administrative, technique et financière au nom du bénéficiaire de l'AAH.**

L'opérateur doit faire une **enquête sociale** d'appréciation des droits du demandeur et le **montage des dossiers de demande de financement**. Quant à l'assistance technique, l'opérateur est chargé du **diagnostic technique** du logement AAH existant et de **l'élaboration du projet d'amélioration** avec son chiffrage global.

Pour la phase réalisation, l'opérateur est chargé du suivi général des travaux et du règlement des entreprises. Enfin, pour l'assistance financière, l'opérateur doit élaborer le plan de financement du projet, en déterminant la subvention de l'Etat, les prêts complémentaires, les fonds propres etc.

- ***Une procédure d'agrément des opérateurs à mutualiser entre la DDE et les financeurs***

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 convention est par exemple en place avec l'opérateur associatif subventionné.

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.**

2. Constats

2.1. Points de réussite

Rappelons que l'évaluation n'a pas donné lieu à des vérifications des prestations des acteurs, (opérateurs et artisans), mais à un **dialogue critique partenarial**.

Il en ressort que **les opérateurs se sont investis dans leur mission « d'opérateur social » qu'ils déclarent assurer comme un métier spécifique distinct de l'entreprise « tous corps d'état » qu'ils étaient pour certains à l'origine.**

Motivés par le soutien au public spécifique de l'AAH, par une approche singulière du logement social compatible avec la propriété du logement, par le souci de maintenir les bénéficiaires dans leur logement, et de préserver un habitat traditionnel martiniquais générateur de lien social, de qualité du cadre de vie et de qualité de vie, qui peut être considéré comme un atout patrimonial des paysages urbains et ruraux, **les opérateurs privés constituent sous réserve du respect de leur convention un atout dans la mise en œuvre de l'AAH.**

2.2. Difficultés

Pour autant **le degré d'implication dans l'accompagnement social - véritable dimension distinctive de leur métier - varie**. Certains bénéficiaires peuvent déplorer n'avoir pas reçu tout le soutien et les conseils auxquels ils pouvaient s'attendre.

Un risque pour certains opérateurs de vouloir multiplier les chantiers au-delà de leurs capacités propre existe. Et le temps disponible pour chaque bénéficiaire s'en trouve divisé.

Certains opérateurs ont mis en place **un suivi des réclamations afin d'envisager des actions correctives**. (cf. fiches communes à l'AAH et au LES concernant la qualité des prestations des opérateurs sociaux)

Toutefois, **la DDE ne semble pas prendre en compte le nombre de plaintes par opérateur dans l'instruction annuelle des candidatures à l'agrément**. Ainsi observe-t-on, qu'un opérateur important (représentant plus de 18% des dossiers LES entre 2000 et 2009) a fait l'objet de 12 plaintes entre janvier 2009 et mai 2010, pour le LES, sans avoir vu apparemment son agrément remis en question. A noter : le tableau de suivi des plaintes sur les dossiers AAH, n'enregistre pour les années 2008 à 2010, un total de 39 plaintes.

- ***La relation au sous-traitant ne paraît pas suffisamment encadrée par des éléments réglementaires***

On note que **la chaîne de responsabilité se dilue et parfois se rompt à l'échelle de l'entreprise**. Il ressort des entretiens avec les artisans que ceux-ci ne ressentent pas de responsabilité ni d'obligation à l'égard de la DDE. Ils ne se sentiraient d'ailleurs pas réellement concernés par les contrôles missionnés par la DDE.

Malgré la garantie décennale, **Ils n'auraient en quelque sorte qu'une obligation de moyens et de résultats -a minima**, compte tenu du faible prix de leurs prestations selon eux-, **à l'endroit de leur donneur d'ordre : l'opérateur**.

Les entreprises sous-traitantes **ne se sentent pas tenus par l'engagement des opérateurs à l'endroit d'un attributaire d'une subvention publique**.

3. Pistes d'amélioration

- ***Affiner la chaîne de responsabilité au travers de liens contractuels cohérents depuis les financeurs publics jusqu'aux sous-traitants***
- ***Renforcer la qualification et structuration de la filière par rapport à ces produits spécifiques et à ses bénéficiaires, qui pourraient avoir comme conséquence la mise au point d'un agrément spécifique pour les artisans***
- ***Mettre au point un suivi des plaintes commun aux financeurs et commun aux deux produits***

Fiche 4.2– L'impact sur les budgets publics

1. Eléments de contexte

Depuis 1996, les crédits pour le logement dans les DOM relèvent du Ministère de l'outre mer. La Ligne Budgétaire Unique, LBU, concerne les crédits pour le financement de la construction, l'acquisition, l'amélioration et la réhabilitation des logements sociaux, ainsi que l'amélioration de l'habitat privé, des résidences sociales et des logements d'urgence.

Parmi les autres contributeurs aux aides à la pierre, présentés dans les CDH, on compte le Département, la Région, la CAF, l'ADI, la Caisse des dépôts et consignations, le 1% logement, l'ANAH.

Par ailleurs, l'année 2009 est marquée par une contribution supplémentaire de l'Etat, à travers son plan de relance.

- **Les crédits globaux pour les aides à la pierre entre 2000 et 2009**

Selon les données des CDH 2000-2009 les crédits pour les aides à la pierre ont eu des évolutions très variées selon l'année et selon l'institution. On observe que **la LBU est la principale source de ces crédits** mais avec des montants inconstants : entre 2001 et 2004, les montants disponibles diminuent progressivement pour remonter en 2005 et continuer sa baisse avec une légère récupération en 2008 et 2009. **Les crédits du Conseil Général augmentent jusqu'en 2003** avant de diminuer puis augmenter de nouveau. **Le Conseil Régional diminue ses crédits inscrits au budget à partir de 2003** et **l'ADI diminue ses engagements progressivement à partir de 2000**.

Année	AIDES A LA PIERRE (M€)															
	LBU		Conseil Général		Conseil Régional		CAF		ADI		CDC	1%	ANAH		Plan de relance	
	Montant disponible	Engagements réalisés	Crédits inscrits au budget	Crédits engagés	Engagement	CP inscrits au budget	Engagement	Dépenses	Budget	Engagement	Prêts versés	Etat de la collecte	Dotations	Crédits engagés	Montant disponible	Engagements réalisés
2009	44,17	16,72	14,31	8,61			2,74	1,99	2,54	2,51	0,02		8,91	8,91	2,61	2,609
2008	43,23	43,03	12,72	8,69			3,72	3,45	2,80	2,00	0,02		6,27	6,27		
2007	38,2	38,2	7,13	6,97	4,5	3	4,39	2,86			0,02		6,07	6,07		
2006	41,64	41,63	7,26	5,71	4	1,5	3,27	2,9	2,76	2,89	0,01		3,09	3,09		
2005	47,51	46,71	8,8	6,8	1,8	1,9	3,88	2,55	4,07	3,57	0,01		4	4		
2004	36,62	36,56	4,95	4,58	2	2,7	2,93		4,78	3,33	0,02		2,9	2,9		
2003	43,59	43,38	9,05	6,62	1,8	2,6	3,97		5,99	4,65	0,06		1,63	1,63		
2002	50,26	47,6	6,91	6,25	2,9	4	3,22		6,1	4,8	0,06	2,43	1,9	1,89		
2001	51,26	50,82	6,47	5,61	5,24	3,2	4,9		6,1	5,32	0,05	2,24	1,91	0,74		
2000	49,05	38,29	5,06	4,94	4,36	3,2	4,63		5,68	5,14	0,08	2,13	1,65	1,09		

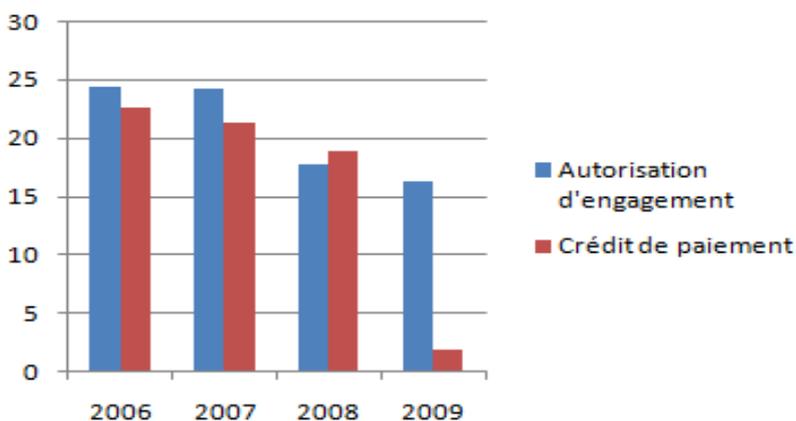
Source: Données CDH, Traitement E.C.s

- **Relation entre Autorisations d'engagements et Crédits de Paiement entre 2006 et 2009**

PRODUITS	2006					2007				
	Autorisation d'engagement				CP	Autorisation d'engagement				CP
	Dossiers	M€	Dossiers	M€	M€	Dossiers	M€	Dossiers	M€	M€
	Program	Montants	Consom	Montants	Consom	Program	Montants	Consom	Montants	Consom
LES DIFFUS	178	3,53	157	3,26	4,18	148	2,99	130	2,75	3,6
LES GROUPES	10	0,22	0	0		12	0,24	0	0	
AAH	921	18,57	882	21,09	18,4	890	21,2	878	21,49	17,7
TOTAL	1109	22,32	1039	24,35	22,58	1050	24,43	1008	24,24	21,3

PRODUITS	2008					2009				
	Autorisation d'engagement				CP	Autorisation d'engagement				CP
	Dossiers	M€	Dossiers	M€	M€	Dossiers	M€	Dossiers	M€	M€
	Program	Montants	Engagé	Montants	Mandaté	Program	Montants	Engagé	Montants	Mandaté
LES DIFFUS	150		157	3,56		130	2,99	107	2,55	1,83
LES GROUPES	0		0	0		50	1,45	0	0,02	0,12
AAH	612		739	17,83		520	12,48	752	16,3	
TOTAL	762	0	896	21,39	18,84	700	16,92	859	18,87	1,95

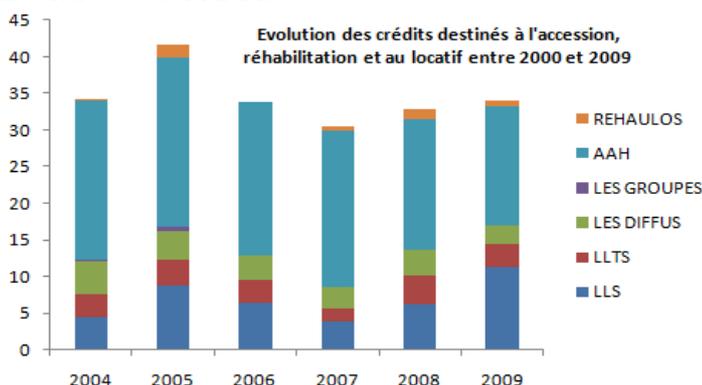
Ecart entre AE et CP concernant les AAH et LES entre 2006 et 2009



Source: Bilans du BOP 123, Traitement ECs

- **Part des crédits destinés à l'AAH entre 2004 et 2009**

Si l'on regarde les montants destinés aux produits d'accès, réhabilitation et au locatif, on constate que l'AAH concentre la majorité des crédits. **Entre 2004 et 2009 plus de 55% des crédits destinés à ces produits ont été concentrés sur l'AAH.**



Fiche 4.3– L'efficacité du contrôle de l'administration : contenu et efficacité des contrôles

1. Eléments de contexte

- **Trois contrôleurs répartis par secteur géographique**

Trois contrôleurs, recrutés dans le cadre d'appels d'offre lancés chaque année par la DDE assurent **les contrôles des chantiers AAH de l'ensemble des opérateurs.**

Ce sont **des bureaux d'assistance, de conseil et d'expertise, qui réalisent, dans le cadre d'autres missions, des contrôles techniques dans le bâtiment,** mais également, des diagnostics amiante et/ou termites, entre autres.

Les contrôleurs se répartissent par secteur : nord, sud, et centre.

Il est à noter que **l'AAH représente part une plus ou moins importante de l'activité générale du contrôleur.**

- **Quelques précisions sur les procédures de contrôle a priori et a posteriori**

On rappelle que **deux contrôles DDE sont prévus dans le cadre de l'AAH : un contrôle a priori et un contrôle a posteriori.**

Concernant le **contrôle a priori :**

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

Le contrôleur reçoit le bon de commande avec un nombre de dossiers à contrôler, par opérateur, et la date limite de remise du procès verbal.

Le contrôleur fait une première **analyse qualitative et quantitative des éléments techniques des dossiers.** Il examine entre autres, les coûts unitaires appliqués par le constructeur.

Il transmet ensuite la liste des dossiers à contrôler à l'opérateur qui se charge de convenir d'une date avec l'attributaire concerné.

Le contrôle a priori permet 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).

S'agissant du **contrôle a posteriori** :

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

Le rapport du contrôleur est ensuite signé par l'opérateur, le contrôleur et l'attributaire. Il est très rare que l'attributaire refuse de signer, selon les contrôleurs rencontrés.

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

Hormis la DDE, les contrôleurs 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.

➤ **D'autres contrôles du Conseil Général**

Le conseil général est amené à effectuer des contrôles. Il s'agit **seulement de contrôles a posteriori et non de contrôles au cours des travaux.** Les contrôles ont lieu après les derniers contrôles de la DDE.

Par ailleurs, les contrôles du Conseil général ne sont pas systématiques. Le Conseil Général **intervient seulement s'il est sollicité, dans le cadre d'une situation particulière.** Les contrôles sont donc relativement aléatoires, et **l'objectif du contrôleur du Conseil Général est assez imprécis : « contrôler le service fait ».**

Le contrôleur au 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.

2. Constats

2.3. Points de réussite

- **De manière générale, les contrôleurs n'observent pas de difficulté majeure**

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 de l'appel d'offre* ». 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.

2.4. Difficultés

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

Les contrôleurs ont une formation de contrôleur technique, mais, dans le cadre de la mission qui leur est confiée par la DDE pour les AAH et LES, ils ne réalisent pas de contrôle technique.

Les contrôleurs rencontrés rappellent que leur mission est de **réaliser un contrôle de conformité (ou de non conformité) des travaux réalisés, au regard des pièces contractuelles**.

Il s'agit d'un **examen visuel**. L'opérateur, en tant que maître d'œuvre, est seul responsable de la qualité du bâti et de la prise en compte des normes techniques, et est assuré à ce titre.

Toutefois, **le contrôleur a la possibilité de donner des avis techniques à l'opérateur**, mais n'a ensuite aucune visibilité sur la prise en compte de ses observations par le maître d'œuvre.

- **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) **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 contrôle 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.

- ***L'absence d'avenant aux devis des travaux, susceptible de poser des difficultés lors des contrôles***

Si les travaux inscrits dans le devis sont différents de ceux constatés par le contrôleur, sans que les modifications ne soient formalisées dans un avenant, le contrôleur ne signe pas le rapport de contrôle. Et ce, **même si le prix global des travaux est resté le même.**

L'absence d'avenant peut ainsi freiner la livraison du chantier et la DDE demande dès lors que les avenants soient communiqués systématiquement avant la visite du contrôleur, ce qui n'est pas toujours le cas.

- ***La nécessité parfois de faire des « contre-visites » après le contrôle a posteriori***

Si le contrôleur ne signe pas la fin des travaux, un troisième contrôle est organisé. Toutefois, les contrôleurs rencontrés soulignent que ces contre-visites se font de plus en plus rares, d'autant plus que la DDE a récemment accepté de verser les fonds une fois que les travaux étaient réalisés à plus de 80%. Cela évite un deuxième contrôle.

3. Pistes d'amélioration

- ***Selon la Région, la nécessité de ne pas multiplier les contrôles : celle-ci se fie ainsi aux contrôles de la DDE***
- ***Une piste évoquée par la DDE : afficher dans le logement un journal de chantier afin de surveiller la fréquence de passage des opérateurs et des artisans***
- ***Préciser le cahier des charges des contrôleurs***
- ***Rationaliser les rendez-vous pour les contrôles***
- ***S'assurer que l'attributaire soit présent***
- ***Une position de fermeté à envisager, selon la DDE : exiger que toute modification au devis fasse l'objet d'un avenant avant le début des travaux ; sans cela, l'intégralité de la subvention pourrait ne pas être versée***
- ***Enfin le contrôle doit être en cohérence avec la mission de l'opérateur et les commandes faites par lui aux artisans***

Il y aurait donc lieu d'adopter **une charte de qualité continue depuis la conception des dossiers jusqu'à la livraison des travaux** et adapter l'objet du contrôle à cette charte de qualité.

Fiche 4.4 – L'évolution de la situation actuelle comparée à « l'époque PACT » qui assurait une assistance technique, financière et administrative au maître d'ouvrage

1. Eléments de contexte

- ***Le PACT, guichet unique jusqu'en 1995***

Le PACT existe depuis 26 ans environ. Il y a 10 ans le PACT était encore un guichet unique. Le PACT était alors assez lié à la DDE et dirigé par un fonctionnaire issu de l'Equipement. Mais sous le **flux des demandes**, le système s'est engorgé, les **délais d'instruction sont devenus trop longs**, et les **contrôles déficients**, entraînant une **mauvaise qualité des produits**.

- ***Le PACT alors confronté à des difficultés de gestion interne***

Le directeur actuel du PACT fait observer que le problème crucial du PACT par le passé a été la **gestion des ressources humaines**. De 2000 à 2005, il n'y a pas eu de directeur, à l'exception d'un directeur par intérim pendant 18 mois en 2002.

- ***La filière des opérateurs sociaux organisée progressivement, en parallèle de la perte de vitesse du PACT***

En 1995, suite aux difficultés du PACT pour faire face à la demande en AAH, des **entreprises privées sont sollicitées par le préfet**. Le **groupement GIDOS** (Groupement Interprofessionnel des Opérateurs Sociaux) est constitué début 2000 et compte aujourd'hui 5 opérateurs sociaux.

2. Constats

- ***Une meilleure organisation du PACT aujourd'hui***

La grande majorité des acteurs rencontrés, opérateurs privés, mais aussi les partenaires financeurs font observer une meilleure organisation et gestion interne du PACT aujourd'hui, notamment liée au recrutement du directeur actuel il y a un an environ.

- ***L'ouverture du marché de l'AAH à plusieurs opérateurs privés a permis d'offrir une gamme de produits diversifiée et « sur mesure »***

Le GIDOS souligne une plus value des petits opérateurs privés qui sont en mesure de proposer une gamme de produits plus variée, avec, par exemple, différents modèles de LES, des degrés de finitions, des prix différents. **L'offre actuelle serait ainsi mieux ajustée aux besoins des différents publics**.

- ***L'approche PACT est-elle différente de celle du GIDOS ?***

La structure de l'économie respective du PACT et des opérateurs privés étant très différentes, ceux-ci n'auraient pas **les mêmes contraintes de productivité** mais auraient en revanche **les mêmes obligations vis-à-vis de leurs publics**.

On relève par ailleurs deux présupposés répandus parmi les partenaires rencontrés : d'une part, que l'esprit associatif du PACT lui conférerait une meilleure disponibilité à l'égard des attributaires ; d'autre part que la fonction première d'entrepreneur des opérateurs privés pourraient prendre le pas sur leur fonction « d'ingénieur social ».

Toutefois rien ne permet aujourd'hui de confirmer ces observations.

5. Mesure de l'efficacité : impacts directs et indirects

Fiche 5.1 – L'impact économique sur le secteur du BTP et sur l'emploi

1. Constats

1.1 Points de réussite

➤ Un impact sur l'emploi

- ***Un impact sur l'emploi direct et indirect***

Le GIDOS par lui-même représenterait une centaine de salariés. Par ailleurs, selon le GIDOS, ont été créés **1 100 emplois directs d'artisans**, à jour de cotisation sociale et soumis à l'assurance décennale en emploi direct, et **exclusivement dédiés à l'AAH et au LES**. Aux 100 salariés et 1 100 artisans travaillant pour les opérateurs du GIDOS s'ajoutent **1 000 emplois indirects** : fournisseurs de matériaux, transports de matériaux, bureaux d'études et quelques architectes.

➤ Les impacts sur les artisans : des impacts divergents selon que les chantiers AAH représentent ou non une part importante de leur activité

- ***Pour certains artisans, dont l'AAH représente l'essentiel de l'activité, les fluctuations du nombre de dossiers 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. En évoquant les chantiers AAH, certains artisans parlent même d'une véritable « **manne financière** » dont ils dépendent. Ils indiquent que leur situation serait « catastrophique » si le nombre de chantiers AAH continuait de diminuer.

A ce titre, le communiqué de presse du GIDOS du 26 novembre 2007 paru suite au blocage des dossiers pendant plusieurs mois indique : « *les opérateurs sociaux et les 400 artisans spécialisés, déjà fragilisés par 3 ans de crise de financement Etat ont subi **une perte de 40 % de leur activité*** ».

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

L'AAH ne représente parfois qu'une petite partie de l'activité de l'artisan. Le produit apparaît alors avant tout comme 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

Un artisan explique : « *on prend ce qu'il y a* ». Ces chantiers permettent seulement de « *mettre du beurre dans les épinards* ».

- ***Des financements majoritairement publics, perçus comme une sécurité financière***
- ***Selon les artisans, « l'opérateur social est un client comme un autre »***

On note une **absence de procédure spécifique** pour recourir à un artisan dans le cadre d'un chantier AAH. L'artisan reçoit un bon de commande de l'opérateur comme pour n'importe quel autre chantier. Par ailleurs, il arrive souvent que artisans des chantiers AAH ou LES **travaillent également avec l'opérateur sur des chantiers « classiques »**, dans le cadre d'autres filiales de l'opérateur.

2.1 Difficultés

- ***Des positions divergentes des artisans quant au respect des délais de paiement par l'opérateur***

On note des observations divergentes d'un artisan à l'autre, quant aux délais de paiements. Si certains font observer une **vraie régularité dans le paiement** et un règlement systématique en fin de chantier, même si l'opérateur rencontre des difficultés, d'autres soulignent **des délais importants, et la nécessité de relancer plusieurs fois l'opérateur**.

- ***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

- ***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. Dès lors, ces chantiers sont **très peu intéressants financièrement**.

- **De la même manière que pour le LES, un manque de visibilité des financeurs sur la sous-traitance aux artisans en volume de travaux comme en chiffres d'affaires**

La DDE fait observer la nécessité d'interroger les opérateurs sur **le volume de réalisations sous-traitées et les chiffres d'affaires dans le cadre du renouvellement des agréments en 2011-2015.**

Des compléments d'informations ont été demandés à plusieurs reprises à chaque opérateur, dans le cadre de cette étude, afin de dimensionner le marché de sous-traitance que la filière représente.

Dans l'attente d'une réponse plus complète des opérateurs, nous avons établis les ratios suivants, sur la base des montants de « prestations hors fournitures », donc les prestations de main d'œuvre et le matériel de travail, communiqués par un opérateur.

- Pour l'AAH :
 - **10 500 €** en moyenne, par dossier, entre 2000 et 2009
- Pour le LES :
 - **21 000 €** en moyenne, par dossier, entre 2000 et 2009

A noter qu'en 2009 ces montants semblent plus importants pour l'AAH, et moins importants pour le LES.

Il a été à nouveau demandé aux opérateurs de bien vouloir indiquer si ces résultats correspondaient au montant de sous-traitance aux artisans pour leurs propres dossiers.

Si l'on multiplie mécaniquement ce ratio par le nombre de dossiers soldés et engagés par année, nous arrivons à **un ordre de grandeur de 35 364 000 € pour le marché de sous-traitance en AAH de l'ensemble des opérateurs entre 2000 et 2009, pour les dossiers engagés, dont 18 186 000 € pour les dossiers soldés.**

Cela semble mettre en évidence la commande effective et la commande virtuelle aux artisans. Il conviendrait maintenant d'identifier le volume de cette part dans l'ensemble du chiffre d'affaire des entreprises d'artisans du bâtiment, à l'échelle de la Martinique.

Ceci pourrait se faire lorsque la Chambre des Métiers souhaitera s'associer aux travaux de la phase prospective.

3. Pistes d'amélioration

Voir pistes de réflexion : fiche suivante.

Fiche 5.2 – La réponse à la demande et aux besoins de la filière

1. Constats

1.1 Points de réussite

- ***La filière AAH et LES potentiellement porteuse...***

De la même manière que pour le LES, les opérateurs rencontrés font observer la structuration d'une vraie filière, qui s'accompagne d'une **professionnalisation et d'une montée en compétence des artisans**. Certains opérateurs dispensent des formations, par exemple, sur la prise en compte de certaines normes, etc. Les artisans travaillant pour les opérateurs ont également, pour certains, **monté en puissance**, recruté plusieurs employés pour constituer une vraie équipe.

Par ailleurs, la filière a permis de **structurer un réseau d'artisans déclarés, assurés, payés avec des factures, etc.** Les opérateurs rencontrés font observer à cet égard qu'ils ne souhaitent pas prendre le risque de travailler avec des artisans qui ne seraient pas fiables, dès lors que ceux-ci travaillent au nom de l'opérateur.

1.2 Difficultés

- ***...mais une filière actuellement fragile selon les opérateurs***

Les opérateurs rencontrés soulignent la fragilité de la filière AAH comme de celle du LES. Les difficultés de financement des dossiers qui ont entraîné une chute du nombre de chantiers, notamment en 2007 ont eu de nombreux effets négatifs tant sur les opérateurs mais aussi sur les fournisseurs et artisans.

- ***Pour les artisans, le marché de l'AAH est plus attractif que le LES mais reste relativement peu intéressant financièrement***

Les artisans rencontrés s'accordent à dire que les **prix pratiqués dans le cadre de l'AAH sont bas**, même s'ils ne sont pas aussi bas que ceux pratiqués dans le cadre du LES.

3. Pistes d'amélioration

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 nécessaire 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 types de problématiques.

Il conviendra en outre de faire le **point de l'impact du nouveau référentiel de prix pour l'AAH récemment établi par la DDE**.

Fiche 5.3 – La satisfaction des bénéficiaires par rapport à leurs attentes

1. Constats

2.1. Points de réussite

- **La majorité des bénéficiaires rencontrés est globalement satisfaite mais émet certaines réserves**

De nombreux bénéficiaires sont satisfaits une fois le chantier terminé mais soulignent que la procédure a été longue et laborieuse. Par ailleurs, la plupart d'entre eux auraient souhaité d'avantage de finitions

- **Pour une partie des bénéficiaires, en nombre déclinant, le sentiment d'un vrai « cadeau »**

Certains bénéficiaires rencontrés sont particulièrement satisfaits, très reconnaissants, 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, devrait permettre **d'approfondir et de dimensionner les sources de satisfaction et d'insatisfaction** des bénéficiaires.

- **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.

2.2. Difficultés

- ***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 les travaux réalisés**, afin d'éviter les plaintes.

Du point de vue des attributaires, on note plusieurs points d'insatisfaction.

- ***Les délais de réalisations sont 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...***

Comme indiqué *supra*, la plupart des bénéficiaires rencontrés, mais aussi certains opérateurs tant dans le cadre de l'AAH que du LES, 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.

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.

- **Mais un mode d'enregistrement et de suivi des plaintes encore « artisanal » et qui ne permet pas de mesurer quantitativement l'insatisfaction des attributaires**

En effet, il ressort du tableur d'enregistrement des plaintes relatives à l'AAH les éléments suivants.

Nombre des plaintes enregistrées à la DDE par année d'arrivée

Année	Nombre de plaintes
2008	3
2009	16
2010	20
Total général	39

Nombre de plaintes par opérateur

Opérateur	Nombre de plaintes
ECM	1
GIE-MART	8
LE VILLAIN	6
OPS	10
PACT	6
SIBAT	8
Total général	39

Motifs principaux de plaintes

Thème de la plainte	Nombre de plaintes
Malfaçons	18
Retard	9
Questions diverses hétérogènes	7
Termites	2
NC	2
(vide)	1
Total général	39

Nombre de plaintes par commune

Commune	Nombre de plaintes
Anses d'Arlet	1
Fontenay s/ bois (!)	1
Fort de France	5
Le François	1
Gros Morne	2
Lamentin	2
Le Marin	1
Macouba	1
Rivière Pilote	2
Rivière Salée	2
Robert	6
Saint- Joseph	1
Schoelcher	1
Ste Luce	1
Ste-Marie	4
Trinité	3
Trois Ilets	1
Non indiqués	4
Total général	39

Proportion de plainte par opérateur

Nombre de dossiers ayant fait l'objet de plaintes sur le nombre de dossiers financés par opérateur sur les trois années 2008, 2009, 2010

Opérateur	Nombre de plaintes	% de plaintes
ECM	178	0,56%
GIE-MART	252	3,17%
LE VILLAIN	369	1,63%
OPS	593	1,69%
PACT	136	4,41%
SIBAT	99	8,08%
Total général	1627	2,40%

Compte tenu du caractère « artisanal » du mode d'enregistrement des plaintes et de leur caractère aléatoire, ces taux doivent être relativisés et pris avec la plus grande précaution. Nous les donnons pour que les financeurs puissent les croiser avec leur ressenti, et pour qu'ils soient discutés. Ils devraient être retirés de la version finale de ce rapport.

S'agit-il là d'une photographie fidèle de la réalité. Il semble en croisant le ressenti exprimé de nombreux acteurs que les

plaintes et réclamations, adressées par un canal ou par un autre soient très supérieur. En effet, tous les appels téléphoniques directs aux différents financeurs ne sont ni totalisés ni croisés. En outre, celles adressées aux opérateurs sont-elles aussi adressées aux financeurs ? Or, ce qui a déjà été relevé, l'attributaire peut sembler désemparé dans un contexte d'interlocuteurs multiples. Peu sont rompues aux relations avec l'administration et aptes à engager des contentieux.

Relevons donc à ce stade qu'est significatif le nombre de plaintes proportionnellement motivées par des malfaçons, que celles-ci constituent donc le cœur du problème ; ce qui renvoie aux questions des compétences et de la responsabilité des artisans d'une part, des opérateurs d'autre part. Cela entraîne par ailleurs deux questions à approfondir :

- Les conditions d'application des garanties professionnelles, de la réparation du préjudice éventuellement, mais surtout de la mobilisation des assurances afin de financer les travaux de réparation de la malfaçon ;
- Le mode d'enregistrement et de suivi des plaintes, qui devrait être centralisé, et si possible commun à tous les financeurs.

- ***...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.

- **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.

Au final on peut **résumer le ressenti de l'attributaire comme plutôt insatisfait au regard des délais et de la conduite des travaux, et comme plutôt satisfait du cadre de vie amélioré qu'il occupe enfin.**

Fiche 5.4 – L'endettement des familles

1. Constats

- **Des familles « toutes, en situation potentielle de surendettement » selon Martinique Habitat**

Martinique Habitat précise que si le LES mais aussi l'AAH ne concernaient pas des familles en situation potentielle de surendettement, alors ces dernières pourraient s'adresser directement aux banques et l'interface sociale et financière n'aurait pas lieu d'être.

En revanche, les publics ne sont pas en surendettement au moment où ils font la demande de prêt. L'analyse des comptes en banque des publics permet de s'assurer que l'attributaire sera au moins en mesure de payer le résiduel.

- **Des précautions prises par l'interface sociale et financière, mais aussi par les opérateurs**

Lors de l'étude des demandes de prêts, *Martinique Habitat* calcule le montant des remboursements en partant de l'hypothèse qu'une partie sera payée par les allocations de la CAF. **Le montant du résiduel, à la charge de l'attributaire, ne doit pas dépasser 10 à 15% de son revenu.** En général, la somme mensuelle à rembourser est relativement faible, autour de 50 €, selon *Martinique Habitat*.

Ce calcul permet d'écarter les dossiers les plus fragiles et de prévenir, *a priori*, le risque de surendettement.

Jusqu'au deuxième trimestre 2010, l'interface sociale et financière avait exigé que chaque demandeur de prêt présente un codébiteur qui s'engage à rembourser le montant du résiduel en cas de non paiement par le débiteur principal, « afin qu'on ne reproche pas à *Martinique Habitat* d'avoir prêté à un public potentiellement endetté ».

Mais cette sélection des dossiers est également réalisée, au préalable, par les opérateurs, qui présentent seulement à *Martinique Habitat* les dossiers susceptibles d'être acceptés. Dès lors, **les rejets ne sont pas nécessairement du fait de *Martinique Habitat*.**

- **Mais un risque toujours présent**

Il est possible qu'une personne ait obtenu son prêt, mais fasse ensuite des achats et donc ne puisse plus payer son résiduel. « Qui dit maison, dit ameublement. Or les meubles peuvent être achetées dans le dos des prêteurs », souligne *Martinique Habitat*. On constate à cet égard qu'il incombe à l'accompagnement social des attributaires d'intégrer cet aspect du « projet de logement ».

S'ensuit un cercle vicieux : **si l'attributaire ne paye pas le résiduel, alors la CAF ne paye plus et le montant du remboursement augmente.** L'attributaire ne peut plus rembourser le prêt.

- ***Une évolution récente des critères de Martinique Habitat et du fonds de garantie***

Malgré la situation fragile des attributaires et les risques potentiels de surendettement, la prudence de *Martinique Habitat* apparaissait excessive aux yeux de l'ensemble des opérateurs mais aussi de certains partenaires financeurs. De la même manière l'AFD en charge du fonds de garantie estimait que la prise de risque pouvait être plus grande et qu'il serait nécessaire d'expérimenter un autre système sans codébiteur.

Certes les critères restrictifs de l'interface permettait de limiter au maximum les impayés et le risque de surendettement, toutefois, une grande partie de la demande était écartée.

Dans ce contexte, plusieurs modifications récentes peuvent être mises en avant.

D'une part, les nouvelles conventions entre *Martinique Habitat* et les banques ont été acceptées et signées des parties.

D'autre part, l'abondement du fonds de garantie par le Conseil Régional a permis plusieurs évolutions :

- la suppression du co-débiteur au profit d'une caution solidaire sur l'impayé
- la prise en compte d'une garantie sur 85 % du capital prêté au lieu de 75 %, et la couverture décès à 100 % des personnes âgées avec âge limite de 90 ans à la dernière mensualité
- enfin la possibilité de couvrir les prêts jusqu'à 20 ans

Fiche 5.5 – L’appréciation de la capacité des logements réhabilités à constituer une amélioration durable et à être entretenus

1. Constats

- **De manière générale, une faible visibilité sur le devenir des logements réhabilités**

On note une absence de suivi des attributaires une fois les logements réhabilités. Dès lors, il est difficile d’apprécier la capacité des attributaires à entretenir le logement une fois livré et les travaux terminés.

L’enquête en cours auprès des bénéficiaires devrait permettre de mesurer la durée d’amélioration. Celle-ci devrait être **rapprochée en tout état de cause du rythme normal de dégradation des logements en Martinique.**

A cet égard il y aura plusieurs pistes à approfondir :

- l’accompagnement du bénéficiaire dans le cadre d’un **parcours d’insertion global** si sa situation le requiert,
- la réflexion sur les **matériaux**
- le respect des normes techniques
- le respect d’une **charte de qualité des travaux** – charte propre à chaque opérateur ou charte mutualisée y compris avec les financeurs -,
- Le système de suivi des plaintes à centraliser et à mutualiser entre les financeurs

Fiche 5.6 – Le coût de la réhabilitation par rapport aux autres solutions logement

1. Eléments de contexte

Des éléments ont été demandés à la DDE et aux opérateurs. Nous sommes en attente d'un retour.

Sous-jacente à cette question, la vraie question est de savoir s'il faut affecter des fonds publics à l'amélioration, ou à d'autres produits qui paraîtraient plus adaptés ?

Mais les éléments de réponse à cette question relèvent plus d'études techniques ad hoc que de la démarche d'évaluation proprement dite. La présente mission peut en revanche intégrer ces paramètres techniques à la réflexion stratégique des partenaires sur les choix à venir – ce qui relève de la phase de prospective.