

IV. FICHES THEMATIQUES LES

SOMMAIRE

1. Diagnostic relatif aux dossiers LES.....	166
1.1. Données générales.....	166
1.2. Profil des attributaires.....	169
1.3. Propriété du terrain	170
1.4. Plan de financement.....	176
1.5. Part du LES sur la Ligne Budgétaire Unique.....	183
2. La pertinence du dispositif : contexte et besoins, problématiques et objectifs.....	184
Fiche 2.1. L'évolution des besoins et des attentes;.....	184
Fiche 2.2. Existe-t-il un public cible non atteint ?.....	186
Fiche 2.3. La lutte contre l'insalubrité (Relogement des personnes dans le cadre des opérations RHI ; ANRU, aménagement des 50 pas géométriques.....	188
3. Mesure des résultats : réalisations et productions.....	190
Fiche 3.1. L'analyse de la production (hier et aujourd'hui), des besoins et des attentes.....	190
Fiche 3.2. La capacité de production répond-elle à la demande et aux besoins de la filière ?.....	193
Fiche 3.3. La répartition géographique des aides versées.....	195
Fiche 3.4. Le maintien à domicile des personnes âgées : adéquation des prestations aux personnes âgées.....	197
Fiche 3.5. La décohabitation des ménages.....	200
Fiche 3.6. La destination future du logement après modification des règles d'attribution (décès, vente, changement d'affectation du logement.....)	201
Fiche 3.7. La protection du bénéficiaire : point sur le Contrat de Construction de Maison Individuelle, satisfaction en matière de finitions, obligations minimales pour l'entrée dans les lieux.....	203
Fiche 3.8. L'amélioration de la qualité du bâti des constructions individuelles.....	206
4. La cohérence des dispositifs, des aides et des acteurs : conditions et modes de mise en œuvre.....	212
Fiche 4.1. Les éléments règlementaires du ressort du Préfet et leur utilité.....	212
Fiche 4.2. L'impact sur les budgets publics.....	214
Fiche 4.3. L'opportunité d'un guichet unique	216
Fiche 4.4. L'efficacité du contrôle de l'administration	218

5. Mesure de l'efficacité : impacts directs et indirects.....	223
Fiche 5.1. L'impact économique sur le secteur du B.T.P et de l'emploi.....	223
Fiche 5.2. La responsabilisation des propriétaires quant à l'entretien de leur bien et la pérennisation de leur bien après accession (assurances, travaux additionnels).....	226
Fiche 5.3. L'endettement des familles.....	227
Fiche 5.4. Le coût public d'un LES comparé aux autres solutions logement.....	229
Fiche 5.5. Coût et intérêt de solutions alternatives existantes (service comparable).....	230
IV. FICHES THEMATIQUES COMMUNES à L'AAH et au LES.....	231
Fiche 1.1. L'utilité et l'efficacité des intermédiaires intervenant dans la chaîne de production : opérateurs, Martinique Habitat, ADI, PACT, banques, 1%,... ..	232
Fiche 1.2. La qualité des prestations et qualité de service des opérateurs sociaux (réserves en fin de chantier, contentieux, gestion des réclamations.....	238
Fiche 1.3. L'accompagnement social (détermination des prestations à réaliser, capacité financière effective, aide au budget familial) ; sa réalité, son efficience.....	240

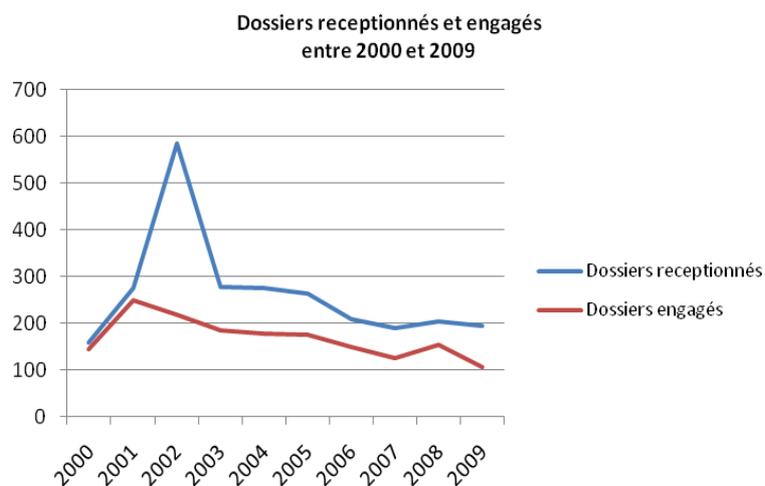
1. Diagnostic relatif aux dossiers LES

1.1. Données générales

- **Un nombre total de 2 632 dossiers LES réceptionnés et 1684 dossiers engagés selon la base de donnée DDE entre 2000 et 2009**

Notons qu'entre 2000 et 2009, le nombre de dossiers LES est **quatre fois inférieur au nombre de dossiers AAH** (10 525).

	Dossiers réceptionnés	Dossiers engagés
2000	159	145
2001	276	250
2002	585	217
2003	277	185
2004	275	178
2005	263	174
2006	209	148
2007	189	126
2008	204	154
2009	195	107
TOTAL	2632	1684

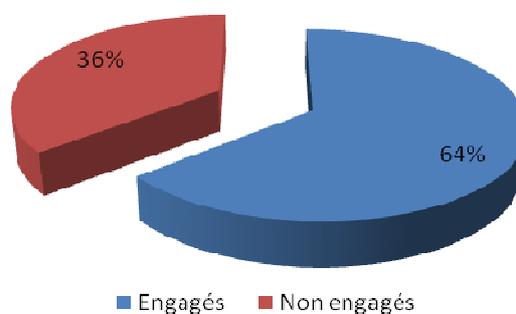


Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

- **36% des dossiers réceptionnés n'ont pas été engagés**

Sur un total de 2 632 dossiers enregistrés, 948 n'ont pas été engagés.

Part de dossiers non engagés sur l'ensemble de dossiers LES entre 2000 et 2010



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

Le Villain est l'opérateur qui a le nombre de dossiers engagés le plus important, avec un total de 765 dossiers, suivi de SIBAT avec 309 et du PACT avec 306 dossiers

Opérateur	Dossiers non engagés	Dossiers engagés	Taux de financement
CHARNEAU	6	4	40,0
ECM	41	70	63,1
GRAINVILLE	46	80	63,5
LE VILLAIN	399	765	65,7
MEZON	81	117	59,1
PACT	233	306	56,8
QUEBECMART	27	33	55,0
SIBAT	115	309	72,9
Total	948	1684	64,0

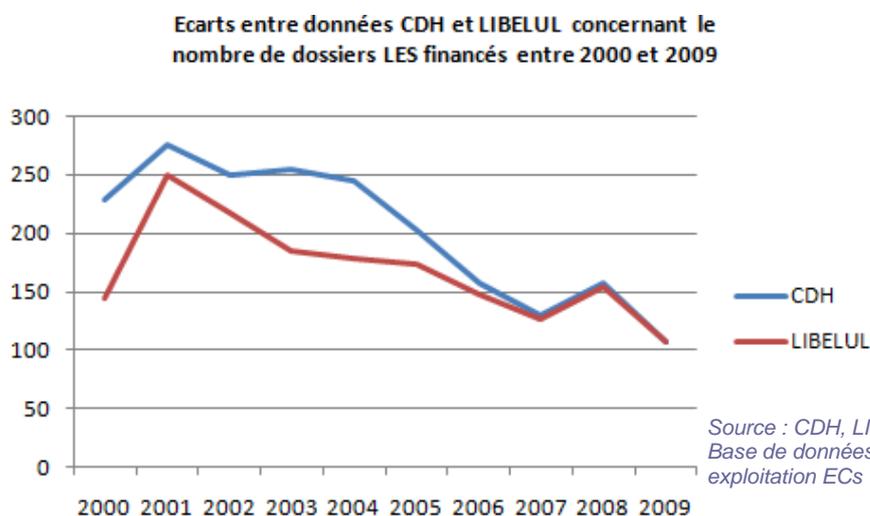
- **2002 et 2009 années où le pourcentage de dossiers non-engagés est le plus important**

On observe une importante différence entre les dossiers réceptionnés et les dossiers engagés en 2002 : **seul 37% des dossiers réceptionnés ont été engagés**. De même, en 2009, le pourcentage de dossiers engagés a été seulement de 55%.

- **Un écart entre les données LIBELUL et les CDH**

Le nombre de dossiers financés varie selon les sources. En effet, les **données LIBELUL présentent un nombre total de 1684 dossiers tandis que les données CDH présentent 2007 dossiers**. Les années avec l'écart le plus important sont 2003 et 2004. Entre 2006 et 2009, l'écart est léger. 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	229	145
2001	276	250
2002	250	217
2003	255	185
2004	244	178
2005	202	174
2006	157	148
2007	130	126
2008	157	154
2009	107	107
TOTAUX	2007	1684



- **De manière générale, une hausse du nombre de dossiers engagés entre 2000 et 2001**

Les rapport du Conseil Départemental de l'Habitat (CDH) des années 2000 et 2001 permettent de fournir des explications à cette hausse. En effet, suite aux difficultés rencontrées dans le bouclage des opérations de LLS, (notamment la rareté du foncier équipé disponible) les partenaires ont décidé, dès 2000, de mettre l'accent sur les LES, de la même manière que sur l'AAH et le REHAHULOS, afin d'aboutir à la consommation maximale des crédits.

Par ailleurs, le nombre de LES diffus financés en 2001 a dépassé les prévisions du CDH, en partie du fait d'une subvention de l'État, spécifique aux études de sol, qui a permis de débloquer de nombreux dossiers.

Enfin l'arrêté du 1^{er} octobre 2001 donne de nouveaux moyens et permet de simplifier un certain nombre de procédures administratives pour les LES, mais aussi pour l'AAH.

- **Une relative stabilisation du nombre de dossiers jusqu'en 2004**

Durant cette période, le LES figure parmi les priorités du CDH qui affirme l'objectif de diversifier l'offre d'habitat. Entre autres, le rapport du CDH de 2003 rappelle la nécessité de continuer à soutenir ce produit

- **Une diminution forte à partir de 2005 et jusqu'en 2007 où le nombre de dossiers engagés atteint un niveau particulièrement bas**

Après une augmentation puis une relative stabilisation des dossiers, on observe une diminution globale du nombre de dossiers jusqu'en 2009, hormis l'année 2008 où l'on constate une légère augmentation du nombre de dossiers engagés.

Plusieurs facteurs expliquent cette diminution. Entre autres, la baisse des crédits alloués au produit affecte le nombre de dossiers engagés. Le rapport CDH 2008 rappelle que depuis 2003, l'ensemble des dépenses publiques (État, Conseil général et CAF) en faveur du logement et de l'habitat a globalement baissé de 11,2%. Par ailleurs, la hausse du coût des travaux et la difficulté des opérateurs à recueillir l'apport personnel, ainsi que les difficultés à trouver un codébiteur pour obtenir un prêt Martinique Habitat, freinent l'engagement des dossiers.

Puis en 2007, le blocage total des prêts sociaux délivrés par Martinique Habitat vient aggraver la chute du nombre de dossiers. On compte seulement 126 dossiers LES engagés en 2007, soit plus de deux fois moins de dossiers qu'en 2001 (250 dossiers).

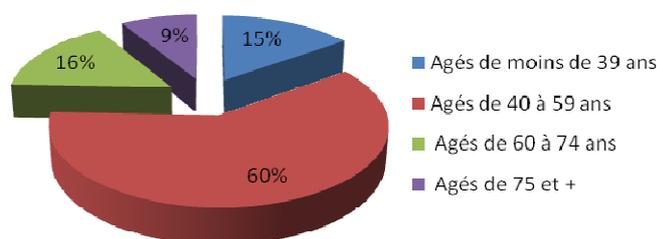
1.2. Profil des attributaires

1.2.1. Age

- **Une très large majorité des attributaires LES âgés de 40 à 59 ans : des attributaires plus jeunes que pour l'AAH**

Depuis 2000, **60% des attributaires sont âgés de 40 à 59 ans**, alors que cette tranche d'âge était très peu représentée dans le cadre de l'AAH.

Nombre de dossiers selon l'âge des attributaires entre 2000 et 2009



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

- **Les personnes âgées relativement sous-représentées**

Les personnes âgées de 60 ans et plus représentent 25% de l'ensemble des bénéficiaires. Notamment, les personnes âgées de 75 ans et plus sont rares (seulement 9%).

- **La part des personnes âgées de moins de 40 ans est relativement importante, comparativement à l'AAH**

Cette tranche d'âge représente **15% de l'ensemble des attributaires LES** entre 2000 et 2009, contre seulement 3% pour l'AAH.

Attributaires	Nombre de dossiers entre 2000 et 2009
Agés de moins de 39 ans	249
Agés de 40 à 59 ans	1028
Agés de 60 à 74 ans	255
Agés de 75 et +	147
non renseigné	5
Total	1684

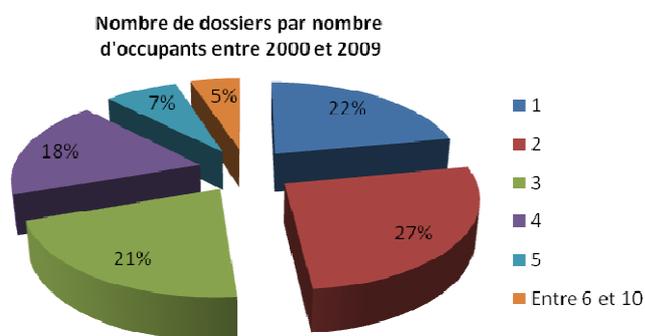
1.2.2. Nombre d'occupants par ménage

- **Les ménages composés de 2 personnes sont les plus représentés**

La plupart des dossiers LES concerne des logements occupés par 2 personnes avec 27%. Les ménages de 1, 3 ou 4 personnes sont très proches entre eux avec 22%, 21% et 18% respectivement.

- **Une faible part de LES occupés par plus de 5 personnes**

Les ménages occupés par plus de 5 personnes ne représentent que 12% de l'ensemble des dossiers.

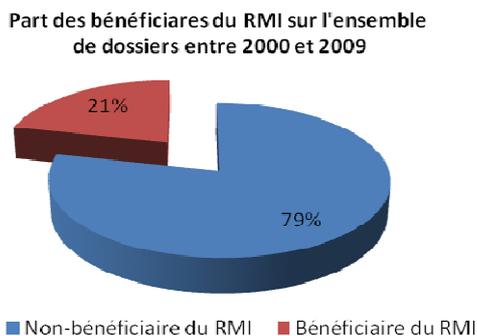


Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

1.2.3. Part des bénéficiaires du RMI parmi l'ensemble des attributaires LES

- **Entre 2000 et 2009 plus de 20% des attributaires du LES bénéficient du RMI**

Entre 2000 et 2009, 21% des dossiers concernent des bénéficiaires du RMI. Selon la base de données LIBELLUL de la DDE, 78,5% des attributaires du LES ne seraient pas bénéficiaires du RMI.



- **Une évolution inconstante du nombre d'attributaires Rmistes entre 2000 et 2009.**

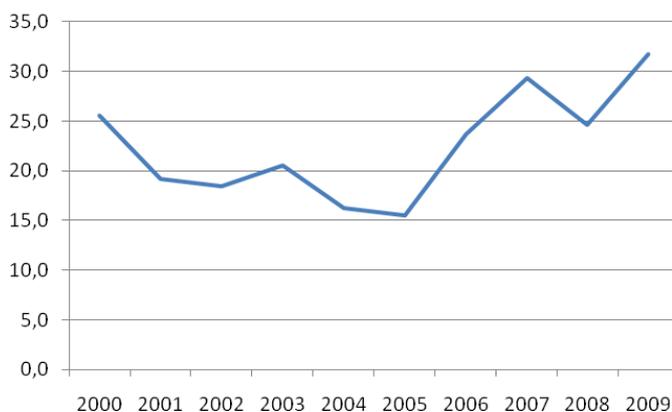
En 2001 le nombre de bénéficiaires du RMI parmi les attributaires LES atteint son maximum. Ensuite, la part des attributaires bénéficiant du RMI diminue progressivement jusqu'en 2005. A partir de 2006 on observe une hausse jusqu'en 2008 et une forte chute en 2009.

Bénéficiaire du RMI				
Année	Oui	Non	Total général	Part Rmistes %
2000	37	108	145	25,5
2001	48	202	250	19,2
2002	40	177	217	18,4
2003	38	147	185	20,5
2004	29	149	178	16,3
2005	27	147	174	15,5
2006	35	113	148	23,6
2007	37	89	126	29,4
2008	38	116	154	24,7
2009	34	73	107	31,8
Total	363	1321	1684	21,3

- **Une évolution inconstante de la part des bénéficiaires du RMI avec une forte augmentation en 2007 et 2009.**

Le pourcentage de Rmistes parmi les attributaires LES atteint 32% en 2009. Entre 2000 et 2005, on observe une diminution avec une légère hausse en 2003. Entre 2005 et 2007 la part de bénéficiaires du RMI augmente fortement dépassant 29%, puis redescend en 2008.

Evolution de la part des bénéficiaires du RMI entre 2000 et 2009



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

1.2.4. Catégories socioprofessionnelles des attributaires LES

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

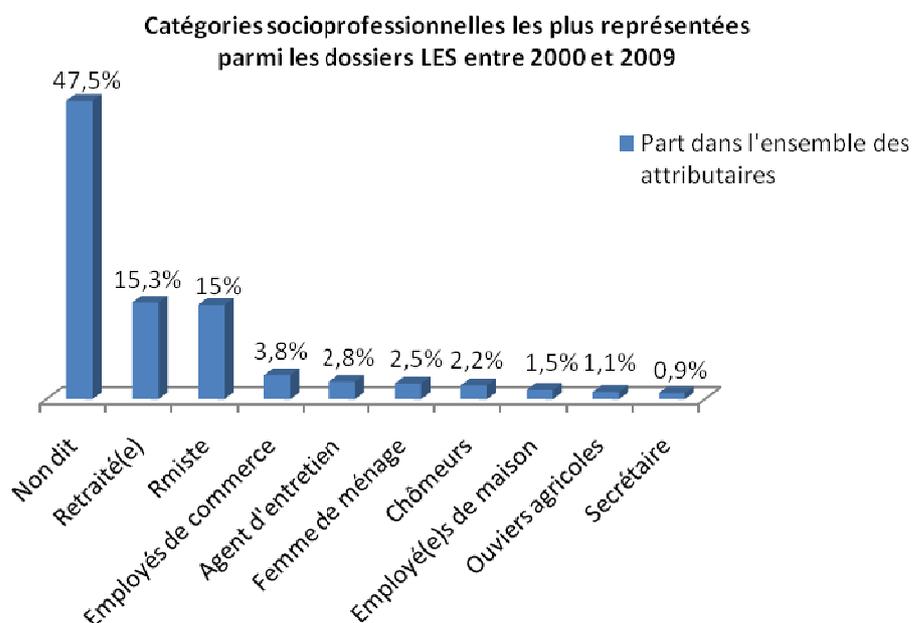
Les personnes **retraitées** représentent **15,3%** de l'ensemble des attributaires LES entre 2000 et 2009 suivies des **Rmistes** qui en représentent **15%**. La troisième catégorie la plus représentée est celle des **employés de commerce** avec **3,8%** du total.

- **Une très faible proportion d'artisans**

La **part des artisans parmi les attributaires entre 2000 et 2009 n'atteint que 0,35%**. Cette donnée est importante à prendre en compte dans la mesure où les finitions sont à la charge de l'attributaire.

*** Des données à prendre en compte avec une certaine prudence.**

Notons que le pourcentage de dossiers **non renseignés et néants** représente à eux deux plus de **47%**.



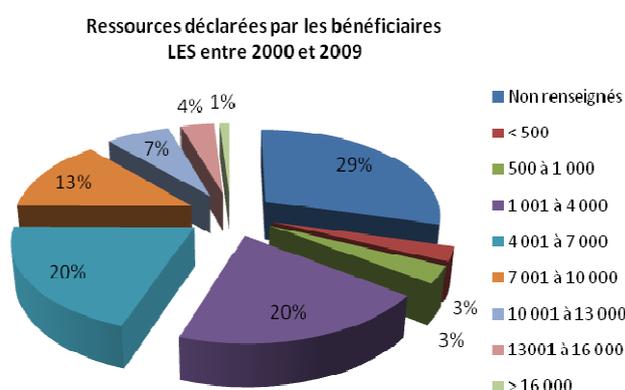
Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

1.2.5. Montant des ressources déclarées

- **La plupart des bénéficiaires ont déclaré des ressources comprises entre 1 000 et 7 000 euros par an**

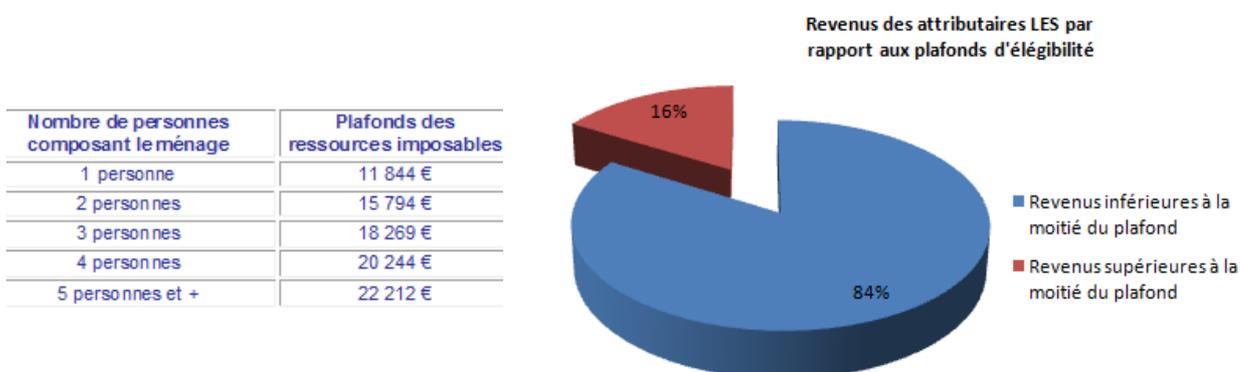
Les déclarations de ressources entre 4 000 et 7 000 euros par an et celles entre 1 000 et 4 000 euros par an sont les plus importantes parmi l'ensemble des dossiers, avec 20% chacune. Les déclarations de ressources supérieures à 10 000 euros par an sont peu nombreuses.

Si l'on compare avec le seuil de pauvreté établi à 5 060 euros, on constate que **48% des dossiers renseignés, concernent des déclarations de ressources inférieures au seuil de pauvreté.**



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

Si l'on compare les montants de ressources déclarés avec les critères d'éligibilité au LES, 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.**

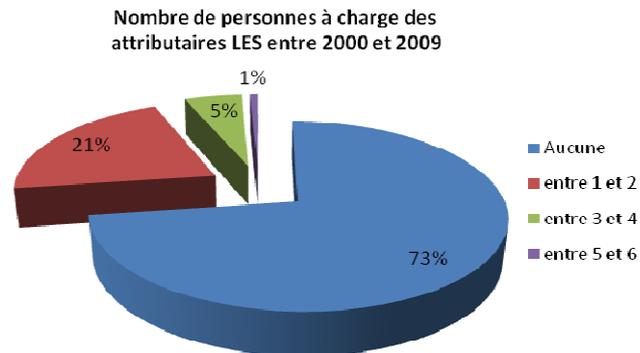


Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs, Service public, plafonds 2009.

1.2.6. Nombre de personnes à charge

- **La grand majorité des attributaires LES n'a aucune personne à charge**

73% des attributaires LES dit n'avoir aucune personne à charge et 21% a entre 1 et 2 personnes à charge. Les personnes ayant plus de 2 personnes à charge sont très minoritaires.



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

La part très importante des attributaires sans aucune personne à charge peut paraître étonnante compte tenu du public ciblé par le produit LES.

Nous sommes en attente d'éléments d'explication de la part du bureau compétent de la DDE sur ce sujet.

1.2.7. Handicap

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

Seuls **0,4%** des attributaires LES depuis 2000 sont des personnes handicapées.



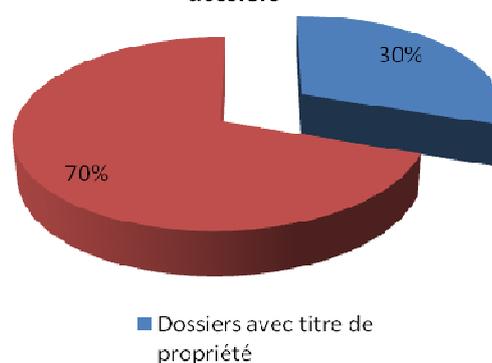
1.3. Propriété du terrain

- **Titres de propriété**

30,3% des attributaires ont présenté des titres de propriété sur la période comprise entre 2000 et 2009. On constate un pourcentage des propriétaires relativement stable tout au long de la période.

Année	Titre de propriété	Dossiers engagés	%
2000	32	145	22,1%
2001	75	250	30,0%
2002	77	217	35,5%
2003	58	185	31,4%
2004	61	178	34,3%
2005	57	174	32,8%
2006	41	148	27,7%
2007	40	126	31,7%
2008	44	154	28,6%
2009	25	107	23,4%
Total	510	1684	30,3%

Pourcentage de titres de propriété parmi l'ensemble des dossiers

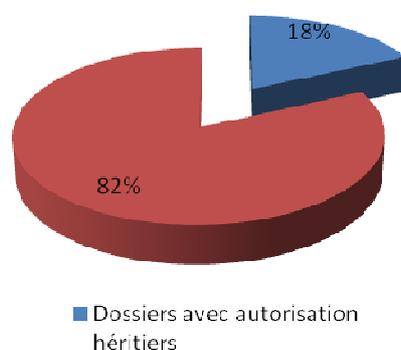


- **Autorisations des cohéritiers**

Parmi l'ensemble d'attributaires LES, **18,1% ont présenté des autorisations de cohéritiers** tout au long de la période entre 2000 et 2009. On observe une hausse progressive à partir de l'année 2003 jusqu'en 2009 où le pourcentage diminue.

Année	Autorisations cohéritiers	Dossiers engagés	%
2000	13	145	9,0%
2001	33	250	13,2%
2002	20	217	9,2%
2003	25	185	13,5%
2004	29	178	16,3%
2005	38	174	21,8%
2006	43	148	29,1%
2007	35	126	27,8%
2008	42	154	27,3%
2009	27	107	25,2%
Total	305	1684	18,1%

Pourcentage d'autorisation de cohéritiers parmi l'ensemble des dossiers

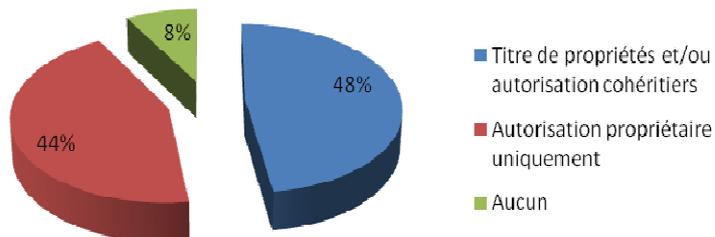


- **Près de 900 dossiers n'ont présenté ni titre de propriété ni autorisation de cohéritiers**

Entre 2000 et 2009, un total de 879 dossiers LES n'ont pas été accompagnés ni d'un titre de propriété ni d'une autorisation de cohéritiers.

Cependant, 739 d'entre eux ont présenté une **autorisation du propriétaire**. La DDE suggère à cet égard que l'opération de construction s'accompagne d'une donation ou d'une cession-vente, de manière à rendre pleinement propriétaire l'attributaire.

	Nombre de dossiers
Titre de propriétés et/ou autorisation cohéritiers	805
Autorisation propriétaire seule	739
Aucun	140
Total	1684



Source : DDE – Base de données LIBELUL, Traitement ECs

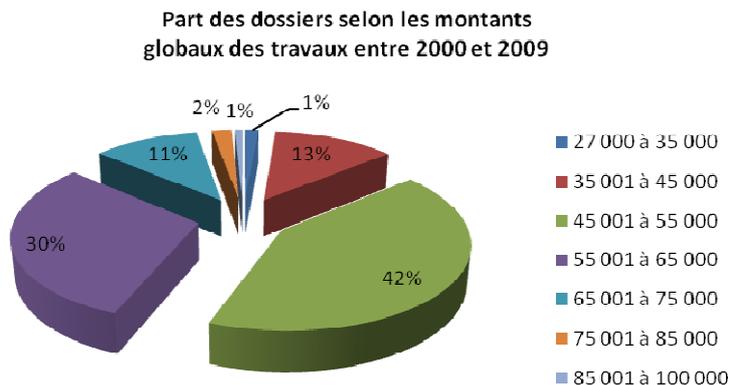
1.4. Plan de financement

1.4.1. Montant global des travaux*

- **Les travaux d'un coût global compris entre 45 000€ et 55 000€ sont les plus représentés sur l'ensemble des dossiers**

Les montants des travaux définitifs entre 2000 et 2009 oscillent entre 27 561€ et 99 177€. Toutefois, on observe une **concentration des travaux compris entre 45 000€ et 65 000€** qui représentent 72% du total des dossiers. Par ailleurs, les travaux dépassant les **65 000€** ne représentent qu'une **très faible proportion**.

* Le montant global correspond au montant définitif des travaux et intègre la subvention aux opérateurs.



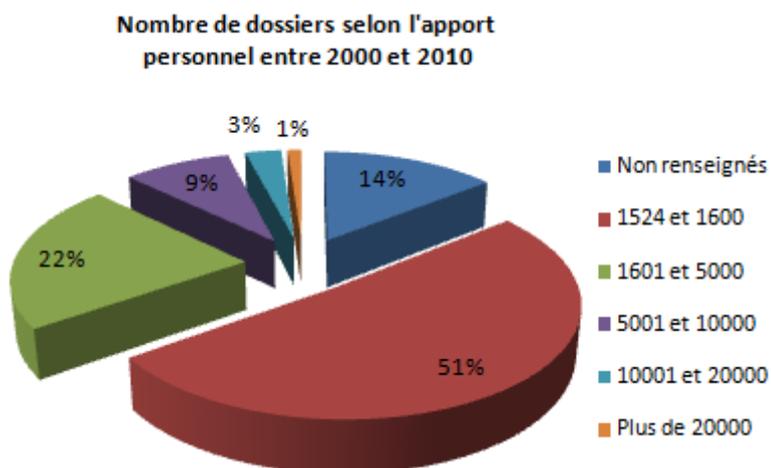
1.4.2. Montant de l'apport personnel

- **La majorité des attributaires LES a contribué au financement à hauteur du montant minimum de l'apport personnel**

Pour **51%** des attributaires LES entre 2000 et 2010, le **montant personnel était compris entre 1 524€ et 1 600€**, soit environ le minimum obligatoire pour que le plan de financement du dossier soit accepté.

Par ailleurs, pour **22%** des attributaires entre 2000 et 2010, **le montant de l'apport personnel est compris entre 1600€ et 5 000€** et **9%** des attributaires ont financé leur dossier à un **montant compris entre 5 000€ et 10 000€**. Les apports personnels entre 10 000€ et 20 000€ ne représentent que 3% des attributaires.

Enfin, l'on constate qu'une **infime partie** des attributaires a eu un **apport personnel supérieur à 20 000€**.



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

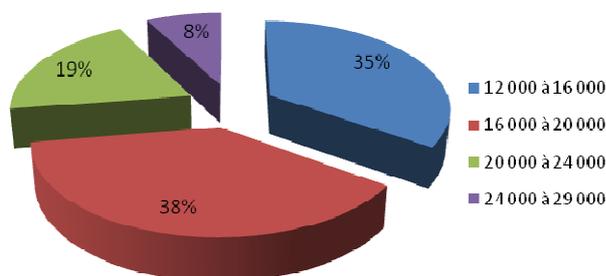
Montant de l'apport personnel	Nombre de dossiers
Non renseignés	243
1524 et 1600	868
1601 et 5000	375
5001 et 10000	149
10001 et 20000	50
Plus de 20000	19
Total	1704

1.4.3. Montants des prêts et subventions accordés

- **Des montants des subventions de l'Etat entre 16 000€ et 20 000€ les plus nombreux sur l'ensemble des dossiers.**

Les montants des subventions accordées oscillent entre 856€ et 28 693€. Les montants les plus importants en nombre de subventions se situent dans une fourchette entre 16 000€ et 20 000€ et représentent 38% du total des dossiers. Ils sont suivis des montants entre 12 000€ et 16 000€ avec 35%. Enfin, les subventions supérieures à 28 000 € sont très peu représentées.

Part des dossiers selon les montants
des subventions accordées entre 2000 et 2009



Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

Outre la subvention de l'Etat, le LES est principalement financé, de manière inégale selon les années, par le Département, la Région, l'ADI, et la CAF, 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 », « fonds propres » et « autres prêts ». 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 DDE, sachant que ceux-ci sont d'inégale importance.

Par ailleurs, nous sommes en attente des montants correspondant aux prêts délivrés par *Martinique Habitat*, (nommés ci-après « Prêt Spécial Habitat ») qui doivent nous être communiqués par la DDE.

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

De la même manière que pour l'AAH, il est à 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 LES. 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 mais nous sommes en attente d'un retour. Ce sont donc les chiffres enregistrés par la DDE, qui permettent d'analyser des chiffres comparables, qui ont été pris en compte.

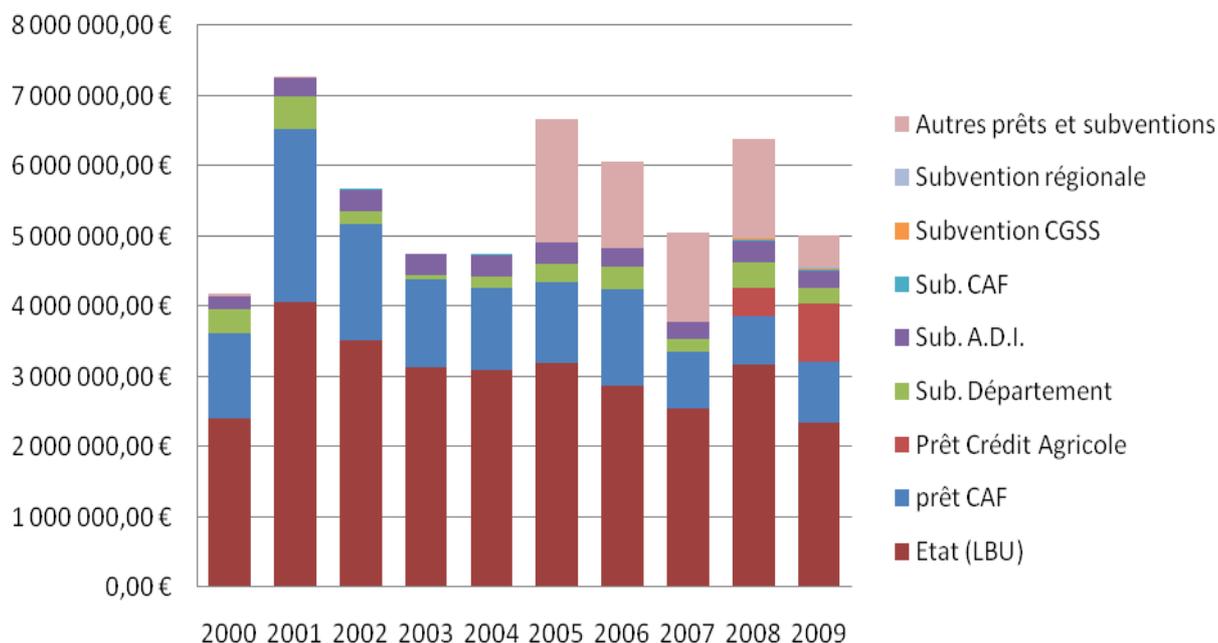
[Voir tableau page suivante]

	Etat (LBU)		Subvention Département		Subvention Régionale		Subvention A.D.I.		Subvention CAF		Prêt CAF	
	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant
2000	145	2 402 214,06 €	41	330 387,03 €			27	179 127,64 €	1	7 622,45 €	43	1 218 770,34 €
2001	250	4 057 971,80 €	57	459 702,35 €			38	270 776,16 €			85	2 468 426,27 €
2002	217	3 517 421,34 €	21	182 683,60 €			41	307 460,50 €	1	15 000,53 €	56	1 646 262,77 €
2003	185	3 123 560,30 €	6	57 601,11 €			41	308 411,01 €			42	1 258 801,54 €
2004	178	3 083 407,16 €	21	160 198,91 €			42	318 626,11 €	1	7 623,00 €	39	1 171 898,95 €
2005	174	3 196 038,73 €	35	274 679,50 €			39	296 926,55 €			39	1 139 935,36 €
2006	148	2 869 941,76 €	42	329 273,31 €			33	251 556,90 €	1	15 000,00 €	46	1 370 258,18 €
2007	126	2 536 572,70 €	24	182 928,45 €			30	228 690,00 €			27	819 156,18 €
2008	154	3 168 212,16 €	36	357 223,95 €	1	4 780,80 €	39	289 674,00 €	1	25 000,00 €	22	691 975,13 €
2009	107	2 348 918,60 €	17	221 220,00 €	2	7 602,00 €	33	251 559,00 €	1	20 000,00 €	26	869 492,09 €
Totaux	1684	30 304 258,61 €	300	2 555 898,21 €	3	12 382,80 €	363	2 702 807,87 €	6	90 254,98 €	425	12 649 976,81 €

	Prêts Spécial Habitat	Fonds propres		Autres contributions		Autres prêts		Autres subventions	
		Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant	Nb de dossiers	Montant
2000	<i>Non communiqués</i>			1	47 487,87 €				
2001		2	7 535,25 €					2	19 818,37 €
2002									
2003									
2004									
2005						120,00 €	1 760 063,66 €		
2006						85,00 €	1 217 236,59 €		
2007						78,00 €	1 277 968,98 €		
2008						87,00 €	1 409 385,86 €		
2009						23,00 €	462 141,13 €		
Totaux		2	7 535,25 €	1	47 487,87 €	393,00 €	6 126 796,22 €	2	19 818,37 €

Source: Base de données DDE,
Traitement ECs

Evolution des prêts et subventions par financeur

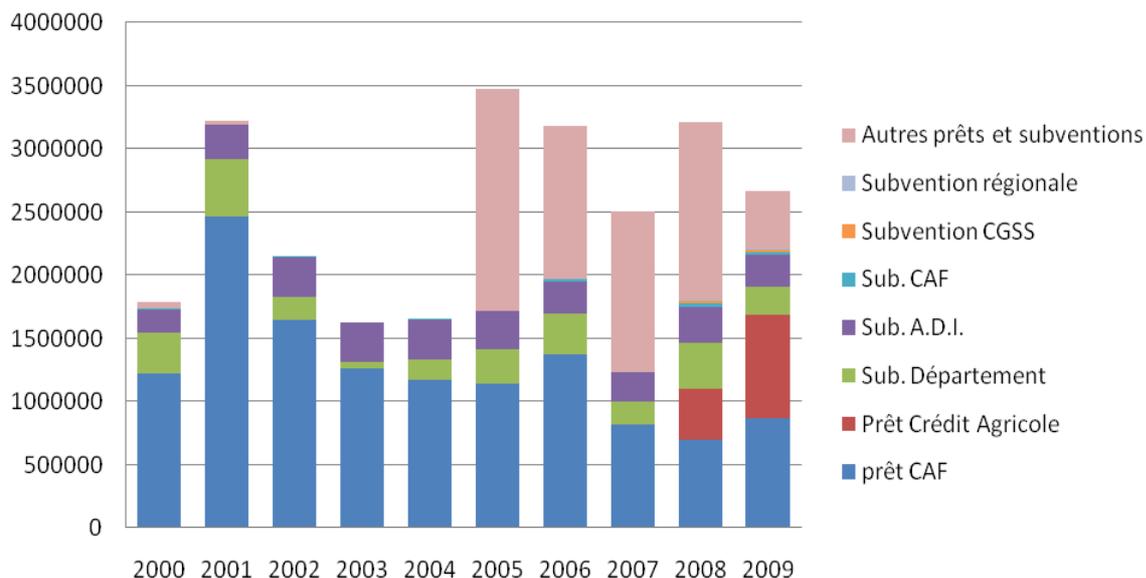


Source: Base de données LIBELUL, Traitement ECs

L'évolution globale des financements des LES demeure liée à la variation des crédits de la LBU, qui représentent entre 50 et 65% de l'ensemble des financements sur la période.

A noter : l'évolution de la part des crédits LBU consacrée au LES 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 du LES hors LBU permet de mettre en évidence :

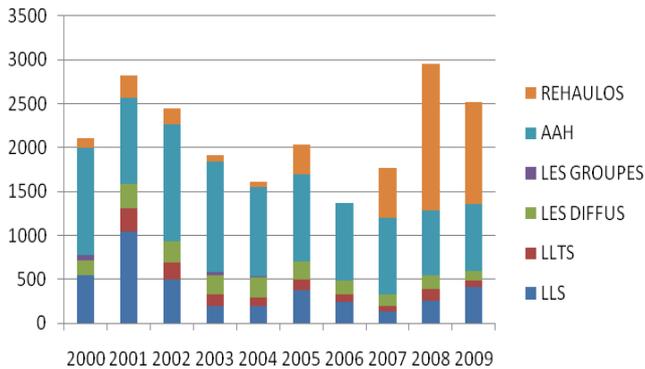
- **la mobilisation importante des prêts CAF qui tend toutefois à décliner** (2,4 millions d'euros en 2001 contre 870 000 euros en 2009) ;
- **la présence de nouveaux prêts à partir de 2005** dont la provenance nous demeure inconnue à ce stade (des précisions ont été demandées au bureau compétent de la DDE) et qui représente une contribution substantielle (plus de 1,2 millions entre 2005 et 2008 soit plus de 20% des financements renseignés) ;
- **l'apparition de nouveaux financements privés avec les prêts accordés par le Crédit Agricole** (821 000 euros en 2009, soit plus de 16% des financements).

1.5. Part des LES sur la Ligne Budgétaire Unique

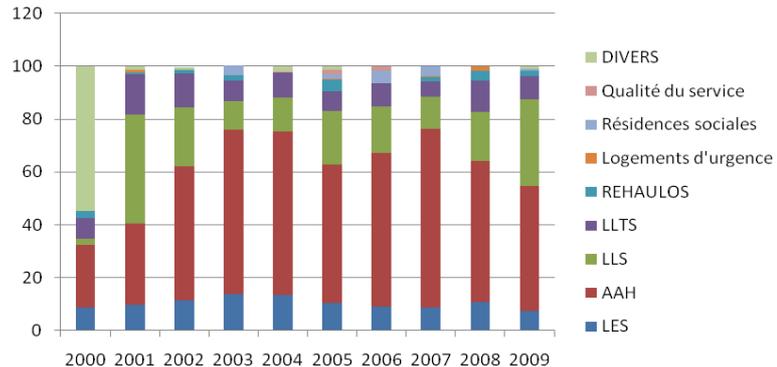
- **10% des crédits LBU destiné aux LES**

Entre 2000 et 2009 les LES ont représenté en moyenne 10% sur l'ensemble des crédits de la LBU. Les années 2003 et 2004 présentent le plus grand pourcentage destiné aux LES, dépassant 13%.

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



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



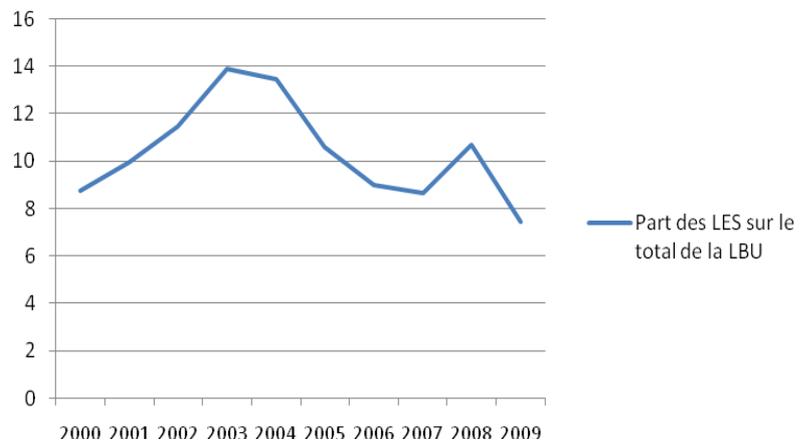
Source : Données CDH, Traitement ECs

- **Une évolution fluctuante entre 2000 et 2009**

La part des crédits de la LBU destinée aux LES entre 2000 et 2009 a été très variée selon les années. On observe une augmentation constante entre 2000 et 2004 suivie d'une diminution progressive entre 2005 et 2007. En 2008 le pourcentage augmente de nouveau mais connaît ensuite, en 2009, la chute la plus importante de la période.

PART SUR LA LBU %	
Année	LES
2000	8,77
2001	9,94
2002	11,46
2003	13,9
2004	13,44
2005	10,59
2006	8,99
2007	8,66
2008	10,7
2009	7,44

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



Source : Données CDH, Traitement ECs

2. La pertinence des dispositifs : contexte et besoins, problématiques et objectifs

Fiche 2.1 – L'évolution des besoins et des attentes

1. Constats

- ***Une connaissance des besoins insuffisante selon de nombreux acteurs***

De la même manière que pour l'AAH, on note **une absence de visibilité précise sur les besoins et la demande potentielle en LES.**

A cet égard, il est à noter **deux zones grises** quant à la quantification de la demande.

D'une part, on note une absence de visibilité fine sur les **publics théoriquement éligibles au regard des critères d'éligibilité** des financeurs. A cet égard, les données démographiques et de l'insalubrité de l'INSEE et éventuellement de l'ADUAM permettent de donner une certaine estimation des besoins potentiels.

Au regard des « éléments de confort du logement » repérés par l'INSEE en 2006, **le « noyau dur » de l'insalubrité pourrait être estimé en hypothèse basse comme de l'ordre de 4000 logements**, estimation qui reste à discuter et à croiser avec d'éventuelles nouvelles données à ce jour non accessibles. Entre autres, l'ADUAM s'est vu commander une étude sur l'insalubrité par la Région en mai 2010 avec de premiers éléments disponibles à l'automne 2010.

D'autre part, on constate un manque de connaissance précise et mutualisée sur la **demande captée par les différents services en contacts avec les attributaires** (services sociaux, opérateurs, etc.).

- ***Des moyens financiers fortement en deçà des besoins selon les opérateurs***

De manière générale, l'ensemble des opérateurs souligne l'insuffisance des crédits LBU affectés à l'AAH et au LES considérant les besoins et l'avantage stratégique du produit LES.

Dès lors le **nombre de LES réalisé est très inférieur aux besoins et surtout aux capacités de production** des opérateurs sociaux.

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

D'un côté, les opérateurs soulignent que les quotas déterminés lors des CDH semblent sous-estimer la demande potentielle. Mais de l'autre côté, ils font observer que les **programmations des CDH ne sont pas réalistes**, notamment concernant le LES.

Ils font observer à cet égard que l'AAH et le LES sont les **variables d'ajustement de la LBU**, les CDH paraissent affecter les enveloppes au LES et à l'AAH en déduction de ce que le logement HLM ne consommera pas. **C'est par la négative que paraissent être définis les « quotas »**.

Il est à noter que ces quotas sont des réservations indicatives et généralement des planchers bas. Ils sont souvent dépassés en fonction des reventilations en fin d'année de gestion. Ceci souligne la **difficulté des opérateurs de s'appuyer sur des prévisions fermes et conduit à une production inégale qui ne reflète pas une stratégie**.

A cet égard, le service de la Région compétent soulignait en avril 2010, la nécessité de **mieux préciser la programmation d'AAH et de LES en CDH**. Il s'agit d'établir une **programmation précise et réaliste** : « *il vaut mieux prévoir de faire moins de dossiers, qui seront mieux financés et qui pourront être menés jusqu'au bout* », selon la Région. Toutefois, ce point de vue n'est pas partagé par certains opérateurs, qui préfèrent produire plus de dossiers, quitte à ce qu'ils soient moins dotés.

- **Un système LES en crise selon la plupart des acteurs**

Le diagnostic des réalisations de LES (cf. p.119) montre une diminution quasi constante du nombre de dossiers LES depuis 2001.

A cet égard, les acteurs rencontrés mettent en cause avant tout la complexité du montage financier des dossiers.

Par ailleurs, on note une chute brutale du nombre de dossiers LES en 2007, du fait notamment d'une suspension des prêts octroyés par *Martinique Habitat*.

3. Pistes d'amélioration

- **Vers un meilleur repérage des besoins, par exemple, par les services sociaux en lien avec les services urbanismes des communes**

Cela implique d'informer, de sensibiliser et d'impliquer de manière homogène l'ensemble des communes de la Martinique.

Fiche 2.2 – Existe-t-il un public cible non atteint ?

1. Constats

- **Des freins à l'accès au LES souvent plus importants que pour l'AAH du fait du coût plus élevé du produit LES**

La constitution de l'apport personnel représente un des principaux obstacles tant pour l'AAH que pour le LES. Mais ce frein est plus prégnant dans le cadre du LES dans la mesure où **le produit est plus coûteux**, et donc **l'apport personnel plus conséquent**.

En effet, quand l'AAH coûte en moyenne 25 000 euros, le montant global des travaux LES est généralement à hauteur du double environ.

L'analyse de la base de données de la DDE met en évidence que si la moitié des attributaires LES entre 2000 et 2009 a payé l'apport personnel minimum ou légèrement au dessus (entre 1525 et 1600 euros), **plus de 20% ont eu un apport personnel compris entre 1 600 et 5 000 euros et près de 10% entre 5 000 et 10 000 euros** (cf. diagnostic LES p.109).

De la même manière, les **montants des prêts demandés sont plus conséquents** dans le cadre du LES que pour l'AAH et donc davantage susceptibles d'être rejetés.

- **Faute de pouvoir boucler le montage financier du dossier: certaines demandes de LES sont « basculées » vers l'AAH**

Selon certains opérateurs et les contrôleurs notamment, **beaucoup de maisons sont réhabilitées alors qu'il aurait été nécessaire de démolir puis reconstruire**.

Certains opérateurs expliquent **qu'ils reçoivent des demandes de LES mais les « basculent » en AAH**, dès lors que le plan de financement ne serait pas susceptible d'être validé en CDA.

- **L'indivision : un frein récurrent**

La question de la propriété du terrain pose de nombreuses difficultés et l'indivision représente encore aujourd'hui une grosse difficulté pour accéder au LES, 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, il existe un public très difficilement atteignable. En effet, l'objectif social du LES ne peut être atteint pour le public ne présentant ni la capacité financière minimale requise ni le statut de propriétaire.

2. Pistes d'amélioration

- *Selon certains acteurs : proposer des LES à moindre coût, quitte à construire des logements plus petits...*
- *...mais selon les opérateurs, les modèles LES proposés pour les petits budgets sont déjà réduits au minimum*

Fiche 2.3 – La lutte contre l'insalubrité (Relogement des personnes dans le cadre des opérations RHI ; ANRU, aménagement des 50 pas géométriques)

1. Eléments de contexte

- **Deux « niveaux » de traitement de l'insalubrité : l'insalubrité remédiable et l'insalubrité dite irrémédiable.**

Le premier niveau peut être résolu par la **prescription de travaux directement par les propriétaires** (décision par arrêté préfectoral) et le second s'appuie sur le **dispositif de résorption de l'habitat insalubre**.

- **La RHI : outil opérationnel de lutte contre l'insalubrité**

La RHI est un dispositif opérationnel, de coordination des actions de résorption de l'insalubrité à l'échelle d'un quartier dans un triple but :

- la protection des habitants à l'égard des risques sanitaires,
- le relogement des habitants,
- l'amélioration de la vie quotidienne des habitants.

Si chaque opération reste sous maîtrise d'ouvrage locale, la DDE est chargée de la politique de résorption de l'habitat insalubre. Les actions de lutte contre l'insalubrité visent à vérifier que l'état des logements n'affecte pas la santé de ses occupants.

Aujourd'hui, on compte **13 opérations en cours, concernant 10 communes et 10 RHI en projets**. Par ailleurs, 7 communes présentant des quartiers insalubres n'ont aucun projet de RHI (source DDE).

2. Constats

- **Une faible articulation du produit LES avec des opérations plus larges de résorption ou de rénovation**
- **Lorsque les finitions ne sont pas réalisées par l'attributaire : une dégradation plus rapide du logement et un risque de retour à l'insalubrité**
- **Une mobilisation insuffisante des communes sur la question de la lutte contre l'indignité**

On note un certain manque de visibilité des communes sur l'état du foncier et des marges de progrès quant aux outils d'amélioration du cadre de vie par les communes.

Ce faible dynamisme des opérations de RHI est susceptible de représenter un facteur bloquant du développement des LES.



Un LES, avec en arrière plan, le baraquement où logeait le ménage

La lourdeur et la complexité des opérations de RHI constituent un facteur dissuasif. Cependant, à titre d'exemple, une RHI menée sur le quartier Vieux-Pont du Lamentin au milieu des années 1990 avec relogement ex-situ a conduit à la création du quartier Pelletier et présente aujourd'hui de bonnes conditions de logement aux anciens habitants du quartier insalubre. Mais de nouvelles opérations sur les quartiers Vieux-Pont et Bas-Mission, malgré des opérations plutôt réussies, n'aboutissent pas. La spirale du « squat » et de la réoccupation spontanée n'a pu à ce stade être enrayée.

3. Mesure des résultats : réalisations et productions

Fiche 3 .1 – L'analyse de la production (hier et aujourd'hui), des besoins et des attentes

1. Constats

- **La grande différence entre dossiers réceptionnés et engagés, preuve de l'écart entre la production et les attentes.**

Sur un total de 2 662 dossiers réceptionnés entre 2000 et 2010, 958 n'ont finalement pas été engagés, soit 36% du total. 2002 est l'année qui compte l'écart le plus important.

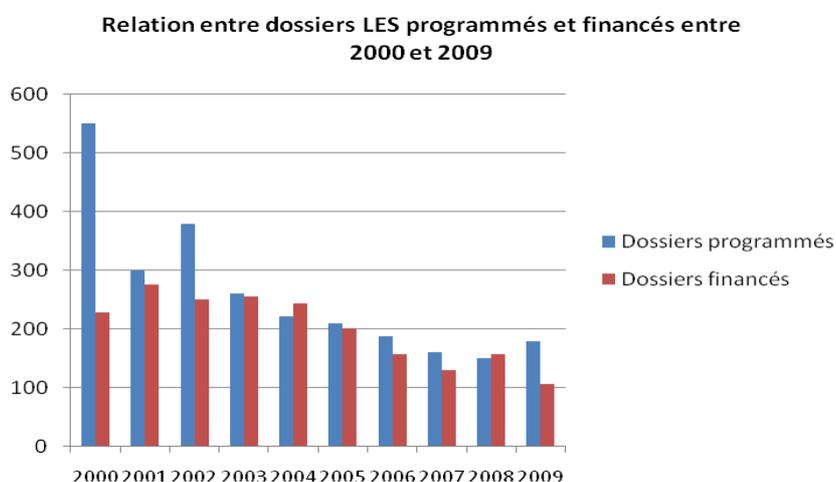
Année	Dossiers Réceptionnés	Dossiers Engagés	Part dossiers engagés
2000	159	145	91,2%
2001	276	250	90,6%
2002	585	217	37,1%
2003	277	185	66,8%
2004	275	178	64,7%
2005	263	174	66,2%
2006	209	148	70,8%
2007	189	126	66,7%
2008	204	154	75,5%
2009	195	107	54,9%
TOTAL	2632	1684	64,0%

Source : Base de données LIBELUL, traitement ECs

- **Ecart entre dossiers programmés et financés**

Les dossiers programmés 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.

	Dossiers programmés	Dossiers financés
2000	550	229
2001	300	276
2002	380	250
2003	260	255
2004	221	244
2005	210	202
2006	188	157
2007	160	130
2008	150	157
2009	180	107
Total	2599	2007



Source : Données CDH, traitement ECs

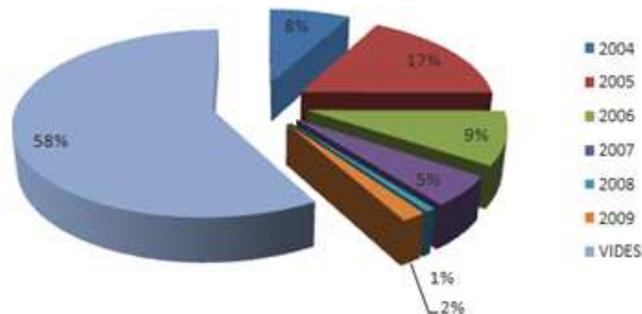
- **Des dossiers LES soldés environ trois ans après leur engagement**

La plupart des dossiers LES sont soldés trois ans après leur engagement mais un nombre important de dossiers doit attendre plus de temps arrivant même à 6 ans. Exemple de l'année 2003 :

Date de financement à 100% des dossiers engagés en 2003

2003	0
2004	23
2005	50
2006	27
2007	15
2008	2
2009	5
VIDES	169
TOTAL	291

Date du financement à 100% des dossiers LES engagés en 2003



Source : Base de données LIBELUL, traitement ECs

Nous notons un nombre de cases « vides » important concernant le solde des dossiers engagés en 2003 (169).

Nous sommes en attente d'éléments d'explication de la part du bureau compétent de la DDE sur ce sujet.

- **866 dossiers soldés entre 2000 et 2008**

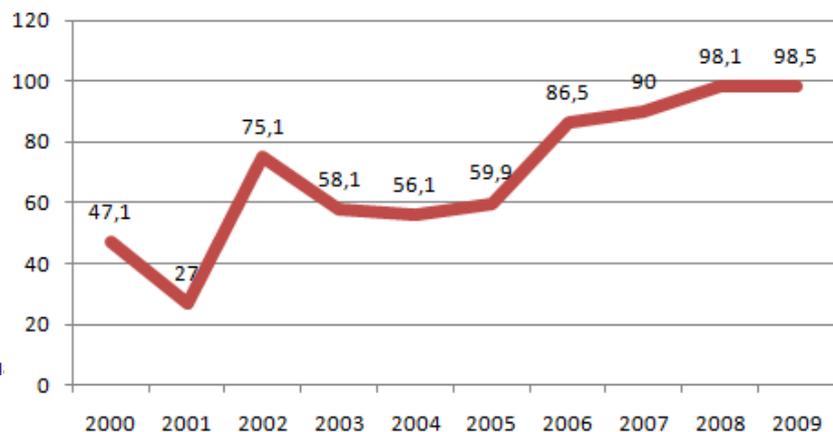
Sur un total de 1704 dossiers LES engagés entre 2000 et 2009, 866 ont été soldés, soit 50,8% du total. L'évolution des dossiers non soldés entre 2000 et 2009 montre un pourcentage important en 2000 et 2002. La hausse progressive des dossiers non soldés à partir de 2004 s'explique par la différence de temps entre l'engagement d'un dossier et sa réalisation. Ainsi, plus on s'approche de 2009, plus le pourcentage de non soldés est important.

Ces chiffres permettent de donner un **rapport en ordre de grandeur entre l'enjeu estimé et la réponse apportée sur la période 2000-2009.**

Année	Dossiers soldés
2000	91
2001	211
2002	151
2003	122
2004	127
2005	110
2006	30
2007	20
2008	4
2009	0
TOTAL	866

- Evalu

Pourcentage de dossiers LES non soldés



Fiche 3.2 – La capacité de production répond-elle à la demande et aux besoins de la filière ?

1. Constats

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

Les opérateurs rencontrés font observer la structuration d'une vraie filière autour du LES, qui s'accompagne entre autres d'une **professionnalisation des artisans**. On observe ainsi une **montée en compétence** des artisans auxquels certains opérateurs dispensent des formations, par exemple, sur la prise en compte des normes parasismiques.

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.

- **...mais une filière actuellement très fragile**

Les opérateurs rencontrés soulignent la fragilité de la filière LES et les **effets « en cascade » de la diminution du nombre de dossiers** sur les différents acteurs : opérateurs mais aussi fournisseurs, artisans. On note en effet une diminution importante du nombre de dossiers engagés entre 2000 et 2009 (276 dossiers engagés en 2001 contre 107 en 2009, selon les chiffres du CDH).

- **Le marché du LES très peu attractif financièrement pour les artisans**

Les artisans rencontrés s'accordent à dire que les **prix pratiqués dans le cadre du LES sont extrêmement bas**, plus encore que dans le cadre de l'AAH. Dès lors, ils trouvent peu d'intérêt à travailler sur ce type de chantiers.

- **A ce stade, 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.

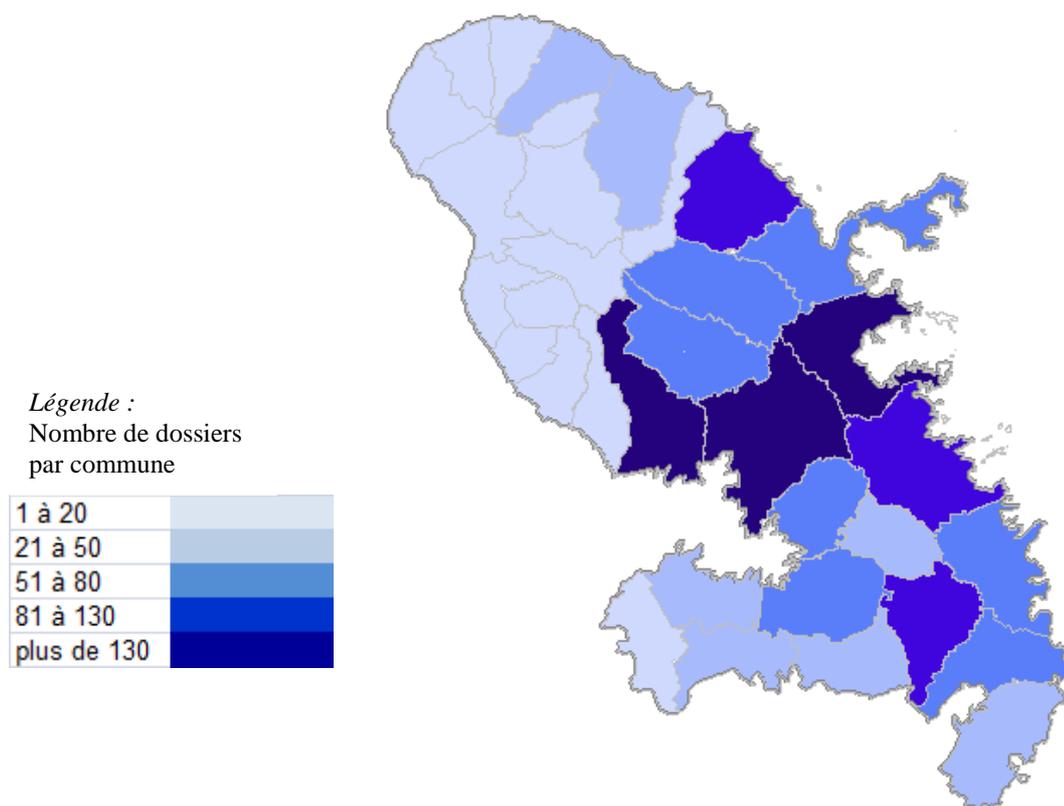
Si l'on **multiplie mécaniquement ce ratio** par le nombre de dossiers soldés et engagés par année, **nous arrivons à un ordre de grandeur de 100 M € pour le marché de sous-traitance en LES de l'ensemble des opérateurs entre 2000 et 2009, pour les dossiers engagés, dont 60 M €, pour les dossiers soldés.**

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.

Fiche 3.3– La répartition géographique des aides versées

1. Constats



Source : DDE – Base de données LIBELU carte : traitement ECs

Commune	Nombre de dossiers	Commune	Nombre de dossiers	Commune	Nombre de dossiers
Grand' Rivière	2	Le Marigot	19	La Trinité	63
Macouba	3	Le Morne-Rouge	19	Rivière-Salée	69
Fonds-Saint-Denis	4	Case-Pilote	20	Gros-Morne	75
Bellefontaine	4	Le Diamant	22	Le Marin	73
Le Prêcheur	7	Sainte-Anne	24	Ducos	80
Le Morne-Vert	10	Basse-Pointe	25	Le Vauclín	79
L'Ajoupa-Bouillon	12	Saint-Esprit	32	Sainte-Marie	86
Le Carbet	12	Le Lorrain	38	Le François	88
Saint-Pierre	16	Les Trois-Îlets	38	Rivière-Pilote	109
Les Anses-d'Arlet	18	Sainte-Luce	43	Le Robert	134
Schœlcher	18	Saint-Joseph	58	Le Lamentin	170
Fort-de-France	213			TOTAL	1684

Source : DDE – Base de données LIBELUL, exploitation ECs

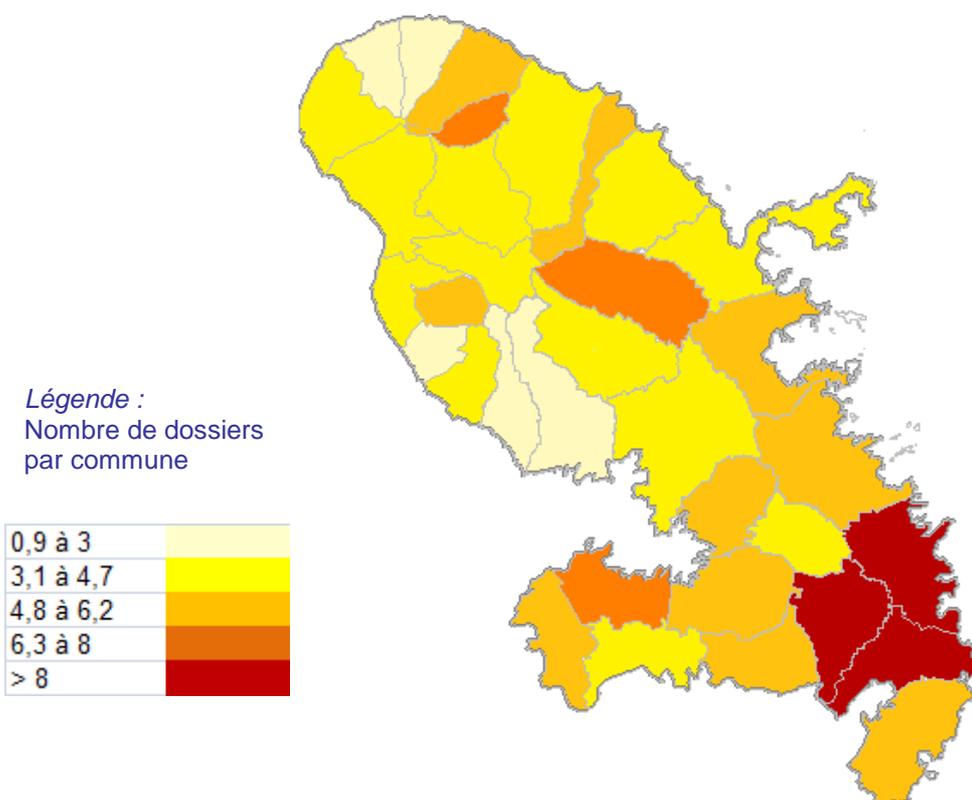
- **De manière générale, le LES est présent sur l'ensemble du territoire martiniquais**

On observe la présence du LES sur toutes les communes de la Martinique mais d'une manière très diverse. On constate **une concentration de LES sur les communes de Fort de France, du Lamentin, du Robert et de Rivière Pilote**. En revanche, **le nombre de dossiers est très faible dans les communes de Grand'Rivière, Bellefontaine, Macouba et Fonds-Saint-Denis**.

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

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

Source : DDE- base de données LIBELUL et INSEE, carte : traitement ECs



- **Des aides LES concentrées au sud du territoire martiniquais**

Si l'on regarde le rapport entre le nombre de dossiers et le nombre d'habitants par commune, on constate que **les LES sont plus importants dans les communes du Marin, Rivière Pilote, et du Vaucelin**. En contraste, les communes de **Grand'Rivière, Schœlcher et Macouba présentent le moins d'aides par rapport à leur nombre d'habitants**.

Fiche 3.4 – Le maintien à domicile des personnes âgées : adéquation des prestations aux personnes âgées

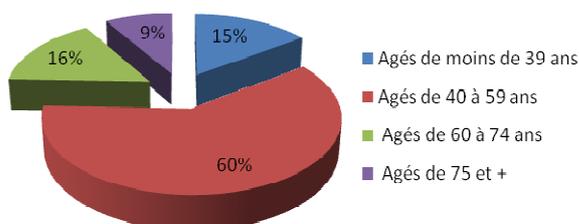
1. Eléments de contexte

- **Le public LES globalement plus jeune que le public AAH mais les personnes âgées représentent un quart du public LES**

Selon la base de données DDE, **une très large majorité des attributaires LES est âgée de 40 à 59 ans** (cf. diagnostic LES p. 103).

Toutefois, si **les personnes âgées de 60 ans et plus** sont beaucoup plus nombreuses dans le cadre de l'AAH (ils représentent plus de 75% des attributaires AAH) celles-ci **représentent tout de même 25% des attributaires LES**.

Nombre de dossiers selon l'âge des attributaires entre 2000 et 2009



Source : Données LIBELUL, Traitement ECs

2. Constats

2.1 Points de réussite

- **Des logements évolutifs susceptibles d'accompagner l'évolution de la personne âgée**

L'évolution du logement est encadrée par **l'opérateur qui doit donner son accord écrit avant toute extension**. Par ailleurs, l'attributaire doit respecter les procédures et règles d'urbanisme en vigueur sur l'assiette foncière du projet (permis de construire).

2.2 Difficultés

- **Quelques freins à l'évolution du logement**

Selon l'étude CARUA /BGK 2009 « Analyse de la production des logements évolutifs sociaux et propositions pour de nouvelles procédures », l'évolution du logement se cantonnerait souvent aux seules finitions. Or, selon cette même étude, l'anticipation du vieillissement de la personne devrait être presque obligatoire pour les attributaires âgés de plus de 60 ans.

- ***Un public particulièrement précaire qui peine à financer l'apport personnel...***

De la même manière que pour l'AAH, dans de nombreux cas, l'attributaire âgé touche seulement une petite pension de retraite. Or **l'apport personnel nécessaire dans le cadre du LES atteint des montants plus élevés que dans le cadre du coût de l'AAH**, du fait du coût plus important des travaux. Ainsi, si la majorité des attributaires a payé environ le montant minimum obligatoire (entre 1 524 et 1 600€), 22% ont eu un apport compris entre 1 600 et 5 000 € et près de 10% avaient un apport entre 5 000 et 10 000 €. [cf. diagnostic LES sur la base des données DDE entre 2000 et 2010, p.109].

- ***...nécessitant un accompagnement particulier, par l'opérateur mais aussi par un « référent »***

Les opérateurs rencontrés soulignent la nécessité d'un suivi particulier de l'opérateur pour le public âgé, qui peut avoir davantage de difficulté 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.

Dans de nombreux cas, la personne âgée est **assistée par une personne, souvent un de ses enfant**, dans la préparation de son dossier administratif mais aussi dans le suivi de son dossier, le déroulement des travaux, etc. Cet accompagnement par un référent est d'ailleurs vivement souhaité par les opérateurs.

- ***Une prise en compte empirique et peu mesurable des besoins spécifiques de ce public***

Les opérateurs n'ont pas mis au point de modèles spécifiquement ajustés aux personnes âgées. Les modèles proposés varient en fonction du nombre de personnes dans le ménage bénéficiaire et non pas en fonction de l'âge de l'attributaire. Toutefois, **la prise en compte des caractéristiques particulières des personnes âgées en termes de mobilité, d'accessibilité du logement, etc. a pu faire ici ou là l'objet d'adaptation ponctuelle**.

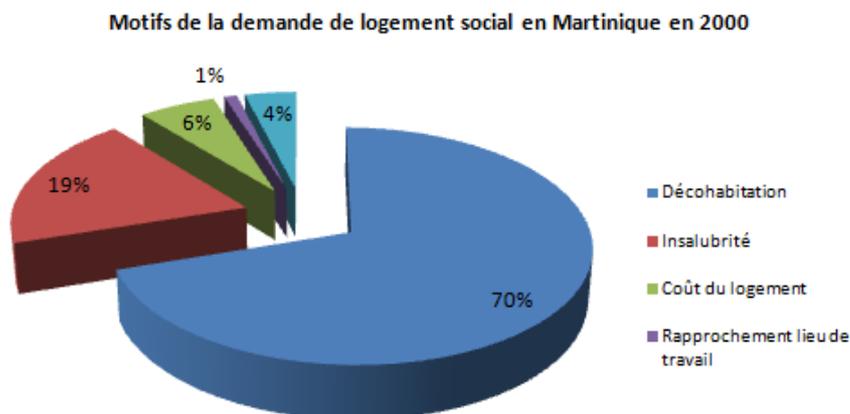
Par ailleurs, si l'une des logiques d'évolution du produit LES est de cibler plutôt les jeunes ménages d'une part, et de prévenir les éventuels « détournements » du produit destinés à des personnes très âgées par leurs héritiers, d'autre part, la question de l'adaptation du produit aux personnes âgées ne se poserait plus avec la même acuité.

Fiche 3.5– La décohabitation des ménages

1. Eléments de contexte

- **La décohabitation, principale source de demande en logement social en Martinique**

En 2000, 70% des demandes de logement social ont été faites en raison de la décohabitation.



Source : DDE – CDH novembre 2000, exploitation ECs

2. Constats

- **Une difficulté à identifier dans quelle mesure le motif de décohabitation est important dans l'ensemble de la demande de LES**

Les motifs de demande de LES ne conditionnent pas l'éligibilité au dispositif. Dès lors, ils ne sont pas toujours renseignés dans la base de données DDE.

Fiche 3.6– La destination future du logement après modification des règles d'attribution (décès, vente, changement d'affectation du logement...)

1. Eléments de contexte

- **Rappel des obligations des attributaires de LES**

L'étude de CARUA et BGK sur les LES (2009) rappelle que l'attributaire doit respecter **certaines obligations rattachées à l'octroi d'une subvention de l'État**. Ainsi, l'article R.317-5 définit plusieurs conditions d'attribution des avances aidées par l'Etat pour la construction, l'acquisition et l'amélioration de logements en accession à la propriété. Tant que l'aide n'est pas remboursée en totalité, les logements ne peuvent être :

- « *ni transformés en locaux commerciaux ou professionnels*
- *ni utilisés comme résidence secondaire*
- *ni occupés à titre d'accessoire du contrat de travail*
- *ni détruits sans qu'il soit procédé à leur reconstruction dans un délai de 4 ans à la date du sinistre »* [source : étude CARUA et BGK 2009]

Par ailleurs, dans le cas où le logement serait loué, le locataire doit remplir certaines conditions de ressources. Enfin, les loyers annuels doivent être inférieurs à 5% du coût de l'opération, ce taux étant révisé en fonction des variations de la moyenne sur quatre trimestres de l'indice national du coût de la construction de l'INSEE.

2. Constats

- **Une faible visibilité sur la destination future des logements**

Si les opérateurs accompagnent les attributaires jusqu'à la livraison du logement, **le suivi s'arrête également à la fin du chantier**, quand le dernier contrôle a fait état de la conformité des travaux au devis. Seule la CAF réalise un contrôle après l'entrée dans les lieux, afin de vérifier que l'attributaire occupe bien le logement. Par ailleurs, le Conseil Général peut réaliser un contrôle après le contrôle *a posteriori* de la DDE, en cas de plainte.

Dès lors, on note une **absence de contrôle DDE des LES livrés** et une **faible visibilité sur la destination des logements à moyen-long terme**.

L'enquête auprès des bénéficiaires devrait informer sur le devenir des logements après livraison.

3. Pistes d'amélioration

- *Selon certains opérateurs, la nécessité de prolonger le suivi des attributaires au-delà de la livraison du logement*
- *Effectuer des contrôles au-delà de la fin des chantiers ou un accompagnement social*
- *Mutualiser les résultats des contrôles effectués par les différents partenaires...*
- *...mais un suivi social effectué par une assistante sociale ne serait pas de l'ordre du contrôle. Déontologiquement aucun élément d'information ne pourrait être communiqué aux instances de contrôle*

Fiche 3. 7– La protection du bénéficiaire : point sur le Contrat de Construction de Maison Individuelle, satisfaction en matière de finitions, obligations minimales pour l'entrée dans les lieux

1. Eléments de contexte

- **Rappel : dispositions juridiques du Contrat de Construction de Maison Individuelle**

Le contrat de construction d'une maison individuelle est strictement réglementé par des dispositions d'ordre public destinées à **protéger le client maître d'ouvrage**. « *La conclusion d'un contrat de construction d'une maison individuelle s'impose à toute personne qui se charge de la construction d'une maison ne comportant pas plus de 2 logements destinée au client (le maître d'ouvrage), d'après un plan qu'il a proposé. Le maître de l'ouvrage doit être propriétaire du terrain ou titulaire d'une promesse de vente sur le terrain...* ». (Source : logement.gouv.fr)

- **Les finitions laissées à la charge de l'attributaire**

Les éléments réglementaires relatifs au LES prévoient que les finitions soient à la charge de l'attributaire.

L'arrêté du 29 avril 1997 relatif aux aides de l'État pour l'accession très sociale dans les DOM stipule ainsi dans son article 5, que « *les logements acquis à l'aide de la subvention visée au I devront répondre à des caractéristiques techniques minimales et maximales de surface et de confort, fixées par arrêté préfectoral. Ils devront être habitables dès leur livraison, mais des travaux pourront être laissés à la charge de l'acquéreur (hors opération), notamment : revêtements des parois intérieures ; finition des sols ; montage des parois intérieures ; menuiseries intérieures ; chauffe-eau, plafonds. La conception architecturale devra permettre une évolution ultérieure de l'habitation* ».

2. Constats

- **Des positions divergentes des opérateurs sur le degré de finitions à laisser à l'attributaire**

Il est à noter que **la question des finitions des logements fait débat au sein des partenaires**, opérateurs, et attributaires.

Soulignons que la majorité des attributaires rencontrés ont fait observer leur **souhait d'avoir le moins de finitions possibles**, à leur charge. Cela est notamment vrai pour les LES. Certains opérateurs préfèrent réaliser **davantage de logements**, et des logements plus grands **mais proposer moins de finitions**. A l'inverse, d'autres opérateurs, comme ECM ou le PACT souhaitent « **faire moins mais mieux** ».



Un LES livré, les finitions restant à faire

- **Un avantage à fournir des logements plus habitables immédiatement pour l'attributaire...**

Moins le logement est fini, plus l'entrée dans les lieux sera tardive, ce qui retarde le versement des allocations de la CAF, pour ceux qui en bénéficient. En effet, la condition pour déclencher l'allocation logement est d'occuper le logement. Ce qui pose problème quand le LES n'est pas considéré comme habitable directement, par l'attributaire, et que celui-ci n'a pas les fonds nécessaires pour réaliser les finitions rapidement : cela décale le remboursement du prêt. Or la CAF commence à prélever l'échéance 2 mois après le versement du solde du montant total (35 000 € maximum par dossier). La principale solution à ce problème est de convaincre le bénéficiaire d'habiter le logement. L'autre solution serait de construire des produits « plus finis ».

Par ailleurs, les attributaires peuvent se retrouver dans une situation financière délicate au moment de la livraison du logement, s'ils ne peuvent l'habiter rapidement. En effet, ils doivent parfois **payer un loyer en parallèle**, le temps de pouvoir emménager. D'autre part, même si l'entrée dans les lieux est tardive, **le remboursement du prêt commence dès la livraison du logement.**

Dans ce cadre, l'étude CARUA /BGK 2009 qui propose un cahier des charges pour les LES, souligne l'objectif de « proposer un logement dans lequel l'attributaire puisse habiter immédiatement dans des conditions de confort minimum et sécurité et qui permettent de plus une pérennité optimale de la construction ».

Enfin la DDE s'interroge sur la possibilité de **vérifier ou obliger l'attributaire à justifier un minimum d'épargne au moment du lancement du chantier** afin d'assurer les finitions garantissant une habitabilité rapide du logement.

A noter : nous sommes en attente de la **lettre de la DSDS** sur les LES livrés non finis qui peuvent être considérés comme insalubres.

- **...d'autant que les attributaires les plus pauvres ne finiraient pas leur logement**

Quelques opérateurs rencontrés soulignent que certains attributaires emménagent dans leur logement dès la livraison, et **ne réalisent jamais les finitions**, souvent du fait d'un manque de moyens financiers.

A cet égard, une étude réalisée par la DDE en 2000 et citée dans le CDH de 2005 montre que les attributaires les plus pauvres ne réaliseraient pas les finitions de leur LES.

Le même CDH de 2005 annonce que le **Conseil Régional propose de mettre en place une aide forfaitaire de 6 800 €**. Toutefois, cette aide n'a finalement pas été mise en place.

- **...selon le GIDOS, l'évolution du profil des publics du LES nécessiterait d'améliorer le produit**

Le GIDOS souligne que le LES a été conçu pour des publics aptes à améliorer eux-mêmes leur logement et à réaliser les finitions adéquates. Or le GIDOS fait observer une augmentation des foyers monoparentaux, et **une plus grande difficulté, notamment pour des mères de familles isolées à apporter cette part d'amélioration.**

- **Un risque de retour plus rapide à l'insalubrité lorsque les finitions ne sont pas réalisées**

- **Une relative hétérogénéité de l'offre des opérateurs**

Il est à noter des délais de réalisation des chantiers qui vont du simple au double, selon les opérateurs : 6 à 9 mois pour certains et 12 à 18 mois pour d'autres.

- **Dans de nombreux cas, l'attributaire s'attendait à avoir « plus »**

3. Pistes d'amélioration

- **Résoudre la question de l'hétérogénéité des prestations, des produits, des délais de réalisation, selon les opérateurs**

Les constats que nous faisons sur ce sujet conduisent à poser une alternative quant à l'hétérogénéité des produits :

- **normer l'hétérogénéité avec une gamme de produit diversifiée avec des niveaux de finition et des délais de production bien définis.** Donner davantage de visibilité sur cette offre diversifiée aux attributaires
- **aller vers davantage de diversification en maintenant et développant une palette d'offres diversifiée et ajustée au budget,** à la problématique du logement, ou encore étendre l'offre en fonction de choix de matériaux, par exemple. Une des possibilités serait que les opérateurs proposent d'autres produits ou que de nouveaux opérateurs soient agréés.

Fiche 3.8 – L'amélioration de la qualité du bâti des constructions individuelles

2. Constats

➤ Conformité aux règles de constructions

- ***Selon une étude de 2009 sur le LES, une absence de cahier des charges explicite pour la réalisation de LES***

Selon l'étude CARUA/ BGK de 2009, il n'y aurait pas de cahier des charges formel pour la réalisation de LES. Aujourd'hui, la forme et la construction des LES serait notamment encadrée par :

- Le code de la construction et les normes afférentes en matière de construction
- le règlement sanitaire départemental qui définit comme hauteur minimal sous plafond 2,20m, la taille minimale des pièces d'habitation à 7 m², etc.
- l'arrêté préfectoral 98729 du 17 avril 1998

- ***De la même manière que pour l'AAH : le travail des artisans encadré par l'opérateur***

Le personnel technique et administratif des opérateurs encadre les artisans qui réalisent tous les 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'œuvre contre les vices et malfaçons** affectant le sol, le bâtiment, et la non conformité à certaines normes obligatoires.

➤ Prise en compte des normes parasismiques

- ***La Martinique : une zone d'instabilité sismique importante***

Le rapport d'information du Sénat sur le logement en outre-mer (2006-2007) rappelle que les deux départements français des Antilles, la Guadeloupe et la Martinique, sont situés sur une zone de subduction entre deux plaques océaniques. Ce positionnement, associé au volcanisme, serait **un facteur d'instabilité sismique majeur**. D'autres aléas climatiques viennent s'ajouter, notamment les cyclones. « *En conséquence, et plus qu'ailleurs, les normes de construction doivent être strictement appliquées et respectées* ».

- ***De manière générale, une bonne prise en compte des normes parasismiques dans la construction de LES***

Contrairement à l'AAH qui est faiblement encadré par des normes parasismiques, dans la mesure où il s'agit de réhabiliter du bâti existant, la construction neuve est plus clairement encadrée par des normes parasismiques.

Dès lors, **l'ensemble des opérateurs rencontrés indique que ces normes sont respectées.**

- ***Selon les différents modèles LES, une prise en compte plus ou moins grande du risque sismique***

Selon la plupart des acteurs rencontrés, les différents modèles LES réalisés par les opérateurs intègrent inégalement le risque sismique.

- ***Toutefois, une absence de contrôle technique pour s'assurer de la prise en compte des normes***

Les contrôles effectués par la DDE aux différents moments du chantier sont essentiellement visuels. De la même manière que pour l'AAH, il n'y a pas de contrôle technique de la prise en compte des normes.

En revanche, l'organisme de contrôle LES rencontré peut émettre des observations à ce sujet dans le rapport de contrôle. Ainsi, l'organisme de contrôle rencontré indique que **ces normes ne seraient pas prises en compte de manière systématique**. Parfois, le contrôleur signe le rapport de contrôle mais signale que la maison n'est pas parasismique. Toutefois, le contrôleur n'a ensuite **aucun moyen de vérifier que ses observations formulées ont bien été prises en compte**.

Ce constat pointe les limites du contrôle de la DDE. Toutefois, selon la DDE, un tel cas reste rare. En règle générale, une contre-visite est organisée et la DDE signale également les observations du contrôleur directement à l'opérateur.

➤ **Protections contre les cyclones et les risques liés aux fortes précipitations et leurs conséquences**

- ***De la même manière que pour les normes parasismiques, les normes paracycloniques seraient systématiquement prises en compte par les opérateurs***

- ***Toutefois, le respect de ces normes n'est vérifié à aucun moment***

De la même manière que pour les normes parasismiques, il n'y a aucun contrôle technique à cet égard.

Or les **contrôleurs rencontrés font observer la nécessité d'être plus rigoureux** sur le respect de ces normes. Notamment, ils soulignent l'importance de vérifier les fondations, au démarrage du chantier. Or, ce premier contrôle glisse souvent dans le temps et les travaux sont souvent déjà bien avancés au moment du premier contrôle (cf. Fiche : l'efficacité du contrôle de l'administration).

A noter : la question des contrôles des travaux, notamment des points de réussite et des difficultés est traitée plus loin dans la fiche 4.4 : Efficacité du contrôle de l'administration.

➤ **Prise en compte du vieillissement de la population et des situations de handicap (adaptation, évolutivité)**

• ***Des logements évolutifs susceptibles d'accompagner l'évolution de la personne âgée***

L'évolution du logement est encadrée par l'**opérateur qui doit donner son accord écrit avant toute extension**. Par ailleurs, l'attributaire doit respecter les procédures et règles d'urbanisme en vigueur sur l'assiette foncière du projet (permis de construire).

• ***Quelques freins à l'évolution du logement***

Selon l'étude CARUA /BGK 2009 « Analyse de la production des logements évolutifs sociaux et propositions pour de nouvelles procédures », l'évolution du logement se cantonnerait souvent aux seules finitions. **Les normes constructives encadrant l'ajout de certaines pièces** sont susceptibles de freiner le rajout d'une nouvelle pièce à vivre par exemple. Or l'ajout d'une pièce peut servir de chambre pour un accompagnant et permettrait ainsi d'anticiper la perte d'autonomie de la personne âgée.

• ***Des marges de progrès quant à la prise en compte des personnes handicapées***

Rappelons que le profil des attributaires mis en évidence dans le diagnostic LES montre que seuls **0,4% des attributaires LES depuis 2000** sont des personnes handicapées.

Selon l'étude CARUA/ BGK de 2009 portant sur les LES, la conception et la réalisation des LES pourrait mieux prendre en compte les personnes handicapées (tous handicaps, et non pas seulement à mobilité réduite).

• ***La prise en compte du vieillissement des attributaires dans le choix des travaux également à améliorer***

Notamment, le premier contrôle avant le démarrage des travaux est l'occasion de **juger de la pertinence de la priorisation des travaux dans le devis** au regard de l'âge

de l'attributaire et des évolutions du logement à prévoir à court et moyen terme.

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

• ***De la même manière que pour l'AAH, 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. Celle-ci vise à assurer la qualité des prestations des opérateurs aux différentes étapes de leur intervention dans la chaîne de production.

• ***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***

La construction neuve offrirait davantage de marge de manœuvre pour intégrer les principes de développement

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

Dans l'ensemble des éléments transmis par les opérateurs et recueillis après des artisans et des contrôleurs, il conviendrait de pouvoir faire la part du déclaratif et du constaté vérifié, qui n'est pas l'objet de la présente mission.

L'une des solutions pour intégrer véritablement le développement durable au LES serait **d'imposer clairement des matériaux ou des équipements et d'opérer à cet égard un subventionnement ciblé et conditionnel**. Par exemple :

- Panneaux photovoltaïques
- Récupération des eaux pluviales
- Isolation
- Matériaux bois, bambous, en production locale
- Briques antisismiques de fabrication martiniquaise

Pour ce faire, il conviendrait que **les prototypes de logements écologiques soient mis au point et économiquement validés**. Pour stimuler des investissements et des politiques de recherche-développement des entreprises dans ce domaine, **les appels d'offre lancés par les communes pour l'aménagement et la construction d'éco-quartiers** paraîtraient être une piste intéressante.

Signalons que la ville du François a lancé un tel appel d'offres au printemps 2010 dont les résultats étaient attendus pour juin. Ceci devrait faire l'objet d'un retour d'expérience et d'une contribution de la part de cette commune dans le cadre de l'atelier de la phase prospective consacrée à ce sujet.

Ajoutons qu'il pourrait incomber au GIDOS de prendre l'initiative d'engager **une réflexion sur le développement de l'éco-habitat** adapté au LES surtout mais peut-être aussi à l'AAH.

A cet égard, en l'absence à ce jour de **pôle de compétitivité constitué à l'échelle nationale, mais devant le constat de la pluralité et de la diversité des préoccupations et des initiatives dans ce domaine, non seulement en métropole mais aussi dans l'ensemble des outre-mer, il y aurait lieu en parallèle de la phase de prospective de faire le point des réflexions et perspectives dans les DOM** et peut-être d'étudier la faisabilité d'une expérimentation.

Celles-ci pourraient relever d'une démarche de la recherche-développement des entreprises et être copilotées par un organisme de recherche. La possibilité de financer cette expérimentation entre autres avec des fonds européens devrait également être étudiée.

➤ **Satisfaction des bénéficiaires par rapport à la qualité de la construction**

- *De manière générale, une relative satisfaction des bénéficiaires LES...*
- *...mais une part non négligeable de bénéficiaires estiment que les travaux ont été mal réalisés*

Les éléments transmis alors par la DDE nous permettent seulement d'avoir une visibilité sur les plaintes déposées entre février et octobre 2009. Quinze plaintes ont été enregistrées à la DDE durant cette période.

Ces plaintes concernent l'ensemble des opérateurs qui réalisent des LES. Toutefois, **10 des 15 bénéficiaires ayant déposé une plainte auprès de la DDE étaient accompagnés par le même opérateur.**

Dans la plupart des cas, les bénéficiaires signalent :

- des infiltrations d'eau au niveau des fenêtres, de la toiture, ou encore sous les portes
- des travaux non achevés, ou en suspens
- des problèmes concernant la fosse sceptique
- divers désordres

Par ailleurs, le tableau de suivi des plaintes révèle que la plupart des bénéficiaires n'ont pas eu de réponse de la part de leur opérateur, malgré leurs courriers et/ou appels.

Par exemple, un bénéficiaire a dû faire venir un plombier à sa charge, pour réparer une fuite d'eau suite aux travaux réalisés. Il a ensuite transmis la facture à son opérateur, mais sa demande est restée sans suite.

Face à ces plaintes, la DDE saisit l'opérateur, par courrier, fax, ou par téléphone, et en informe l'attributaire.

4. Conditions et modes de mise en œuvre : la cohérence des dispositifs, des aides et des acteurs

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

1. Eléments de contexte

- **Arrêtés concernant l'accèsion en Martinique depuis 1999**

Ces arrêtés définissent les catégories de ménages, établissent les plafonds de ressources du LES diffus et groupés, les montants des subventions, la composition exigées des dossiers et les caractéristiques de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Par ailleurs, trois d'entre eux, concernent les travaux contre les termites.

- Arrêté n°98729 du 17 avril 1998
- Arrêté n°991197 du 3 juin 1999
- Arrêté n°992545 du 21 octobre 1999
- Arrêté n°002238 du 28 septembre 2000
- Arrêté n°011193 du 26 avril 2001
- Arrêté n°02877 du 15 avril 2002
- Arrêté n°052960 du 26 septembre 2005
- Arrêté n°0063631 du 20 octobre 2006
- Arrêté n°080330 du 1 février 2008

- **Conventions entre l'Etat et les opérateurs**

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** du LES.

Ainsi, 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 de l'élaboration du projet de construction du LES avec un chiffrage global du projet. Il doit veiller à ce que la construction puisse répondre aux besoins du bénéficiaire et respecter les normes de construction. 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.

2. Constats

- **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**.

Les modalités de cette concertation pourront être codéfinies dans les phases prospective et plan d'action de la prochaine mission. A noter que **l'agrément final relève de la décision du préfet**.

- **La trop faible fréquence des arrêtés de subvention susceptible de poser des difficultés aux opérateurs**

Cette difficulté est soulignée par de nombreux opérateurs. La faible fréquence des arrêtés qui valident les dossiers subventionnés est susceptible d'entraîner un engorgement chez l'opérateur. Celui-ci reçoit en effet, en même temps, les autorisations pour de nombreux attributaires. Selon le GIDOS, l'objectif serait d'avoir un arrêté par trimestre.

La DDE souligne à cet égard la nécessité de fluidifier la transmission des arrêtés.

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.

2. Constats

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

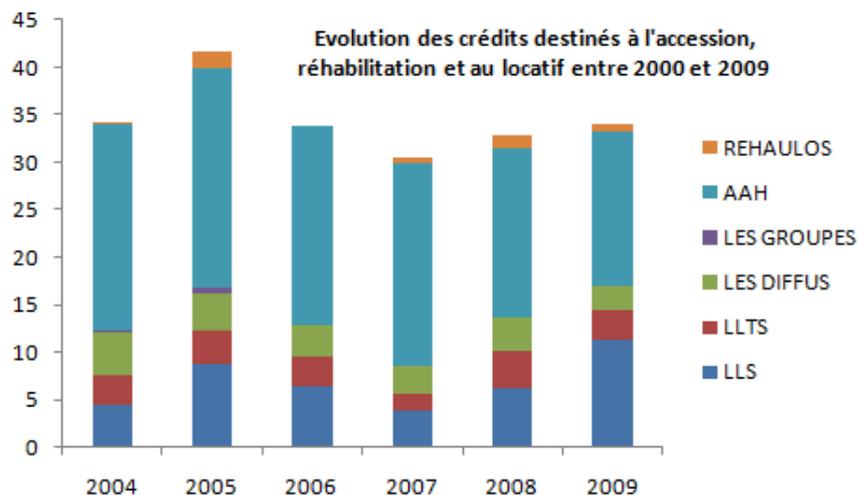
Selon les données des CDH 2000-2009 les crédits pour les aides à la pierre ont eu des évolutions très variées selon l'année et selon l'institution. On observe que **la LBU est la principale source de ces crédits** mais avec des montants inconstants : entre 2001 et 2004, les montants disponibles diminuent progressivement pour remonter en 2005 et continuer sa baisse avec une légère augmentation en 2008 et 2009. **Les crédits du Conseil Général augmentent jusqu'en 2003** avant de diminuer 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	Dépense	Budget	Engagement	prêts versés	Etat de la collecte	Dotation	Crédit engagés	Montant disponible	Engagements réalisés
2009	44,17	16,72	14,31	8,61			2,74	1,99	2,54	2,51	0,02		5,86	5,86	2,61	2,609
2008	43,23	43,03	12,72	8,69			3,72	3,45	2,8	2	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		3,9	3,9		
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 ECs

- **Part de crédits destinée au LES entre 2004 et 2009**

Si l'on regarde les montants destinés au produits d'accèsion, réhabilitation et au locatif, on constate que le LES ne concentre qu'une petite partie des crédits. **Entre 2004 et 2009 11% des crédits destinés à ces produits ont été concentrés sur LES.**



Source: Données CDH, Traitement ECs

Fiche 4.3 – L’opportunité d’un guichet unique (dossier de financement et relation entre intervenants)

1. Constats

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

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

Mais l’ensemble des opérateurs reste confronté à la pluralité des financeurs.

- **Un débat sur la mise en place d’une caisse commune**

De nombreux acteurs ont souhaité mettre en place une « caisse commune » de financement, mais finalement le consensus des financeurs ne s’est pas fait.

Les acteurs rencontrés signalent que cette piste d’amélioration a été évoquée à plusieurs reprises et a notamment **ressurgi suite au cyclone DEAN**. La DDE rappelle que la **création d’une « caisse commune » était la volonté première de plusieurs partenaires**. Toutefois, celle-ci n’a pas été mise en place, au final, chaque partenaire ayant souhaité conserver ses procédures, son affichage et son public.

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

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

- **La Région très partagée sur ce point**

Le Conseil Régional fait observer que la création d’une caisse commune risque fort de rester « **un vœu pieux** », tant que l’on est face à une **multiplicité de financeurs obéissant à leur logique et leur politique propre** : « *Conceptuellement, l’idée d’une caisse commune est attrayante, mais elle paraît difficile à mettre en œuvre de manière opérationnelle* », souligne la Région. En effet, quand bien même il y aurait une mutualisation des fonds, il faudrait qu’un acteur gère l’enveloppe globale.

- ***La CGSS en faveur d'un dossier de demande unique***

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

2. Pistes d'amélioration

Le débat autour de l'opportunité d'une caisse commune apparaît comme une préoccupation pour beaucoup d'acteur. Les différentes pistes seront approfondies dans la phase prospective (phase 2 de la mission).

Fiche 4.4 – L'efficacité du contrôle de l'administration

1. Eléments de contexte

- **Depuis 2009, un bureau d'étude réalise l'ensemble des contrôles DDE dans le cadre des LES**

Antilles Contrôle, créée en 1987, comporte des antennes en métropole mais aussi en Guadeloupe et en Martinique. *Antilles Contrôle Martinique* a démarré les contrôles LES à partir de 2009. L'antenne Martiniquaise comporte une quinzaine de personnes. Les contrôleurs techniques sont répartis par opérateurs.

Le marché est passé pour une année et est renouvelable deux fois.

- **Trois contrôles DDE au cours de la réalisation du LES**

Comme indiqué dans le Cahier des Clauses Particulières définissant les missions de contrôle des projets de constructions de LES, la mission du contrôleur est composée de trois phases :

- **Un contrôle au démarrage du chantier** : le contrôleur doit vérifier les fondations, la bonne implantation de la maison sur le terrain, le respect du permis de construire, etc. L'avis favorable du contrôleur permet le versement du premier acompte de la subvention de l'État (50%).
 - **Un contrôle de l'avancement du chantier** : le contrôleur vérifie que le LES est hors d'air et hors d'eau. Le deuxième acompte de la subvention de l'Etat est versé (80%), si l'avis du contrôleur est favorable.
 - **Un contrôle de conformité du chantier** : il permet de vérifier la conformité des travaux effectués au devis initial. Le troisième acompte de la subvention de l'Etat est versé (100%), si l'avis du contrôleur est favorable.
- **Des contrôles de la CAF...**
- Selon le rapport CARUA / BGK « *Analyse de la production des LES et propositions pour de nouvelles procédures* » de juin 2009, la CAF se règle sur les deux premiers contrôles réalisés pour la DDE. En revanche, elle **lance son propre contrôle après la livraison du logement, une fois que l'attributaire a emménagé. Il s'agit de vérifier que l'attributaire occupe bien le logement.**

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

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, de la même manière que les contrôleurs de la DDE, **l'objectif du contrôleur CG est assez vague : contrôler le service fait**. Le contrôleur au conseil général a également une formation de contrôleur technique.

Il est à noter que la diversité des contrôles est le reflet d'un système « partenarial » dans lequel chaque institution mène sa propre politique.

La mise en cohérence des politiques en amont introduira la nécessité de rationaliser les étapes et l'objet des contrôles.

2. Constats

2.1. Points de réussite

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

Les LES construits correspondent à des **modèles standardisés bien connus des contrôleurs**. Les opérateurs proposent plusieurs modèles et les respectent à la lettre.

Par ailleurs, comme il n'y a pas d'intervention sur du bâti existant, qu'il s'agit de construction neuve, on note **peu d'effets de « surprise » comme dans l'AAH**.

2.2. Difficultés

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

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

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

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

Or le premier contrôle, en phase de démarrage du chantier, apparaît fondamental aux yeux des contrôleurs, qui sont par ailleurs des contrôleurs techniques. En effet, la vérification des fondations notamment, représente une étape cruciale.

La DDE fait observer à cet égard, que si le respect des normes de constructions relève du rôle du maître d'œuvre, donc de l'opérateur, en revanche, il serait **nécessaire d'imposer un point d'arrêt obligatoire aux opérateurs pour les contrôles visuels des fondations.**

- **De la même manière que pour l'AAH, une position ambiguë du contrôleur**

Le Cahier des Clauses Particulières définissant les missions du contrôleur rappelle que celles-ci « **ne sont pas des missions de type contrôle technique [...].Le contrôle est réalisé visuellement au cours de visite in situ** ». Un peu plus loin, le CCP précise que les missions du contrôleur portent sur **la conformité du projet avec le programme financé mais « n'incluent pas la mission de contrôle technique au sens de la loi du 4 janvier 1978 »**. A noter que cette loi relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction définit les missions du véritable contrôle technique qui vise à porter un avis « *notamment sur les problèmes qui concernent la solidité de l'ouvrage et la sécurité des personnes* ».

Toutefois, même si les contrôles ne sont pas assimilables à des prestations de maîtrise d'œuvre, de bureau d'étude ou de conduite de travaux, **la DDE a retenu des contrôleurs techniques pour réaliser ces contrôles.**

Les contrôleurs effectuent **un contrôle visuel** et ne sont pas censés contrôler la prise en compte des normes parasismique ou paracylonique par exemple, mais ils peuvent **formuler des observations sur les aspects techniques.**

- **Une absence de visibilité sur la prise en compte de leurs observations...**

Parfois les travaux ne sont validés qu'à 80% par exemple, dans le rapport du contrôleur, mais il n'y a pas de contre-visite organisée. L'opérateur peut parfois envoyer des photos mais **le contrôleur est peu informé de la réalisation des travaux à 100%.**

Par ailleurs, il arrive que le contrôleur signe le rapport de contrôle mais fasse observer que la maison n'est pas parasismique, par exemple. Or le contrôleur n'a ensuite aucun retour sur la prise en compte effective de cette observation. La DDE note à cet égard la nécessité que l'opérateur l'informe, ainsi que le contrôleur, de la satisfaction du bénéficiaire et de la levée des réserves prononcées lors du contrôle de réception.

- **...d'où une certaine appréhension des contrôleurs**

Les contrôleurs ont peu de visibilité sur la prise en compte de leurs remarques. Tant que la maison ne présente pas par la suite des problèmes particuliers, cela ne pose pas de difficultés pour le contrôleur. En revanche, **en cas de problème sur une maison, les contrôleurs considèrent que la DDE s'adresserait à eux.**

- **L'attributaire parfois absent lors des contrôles**

Selon le contrôleur LES, l'attributaire ne serait pas présent environ 1 fois sur 5.

3. Pistes d'amélioration

- **Préciser le cahier des charges des contrôleurs**

Les contrôleurs ne savent pas toujours jusqu'où doit aller le contrôle. En effet, le contrôleur LES mais aussi les trois contrôleurs AAH relèvent **une certaine ambiguïté et une faible précision des missions leur incombant**, missions définies dans l'appel d'offres de la DDE.

Le contrôleur LES fait observer la **nécessité de définir plus précisément la nature du contrôle** : soit celui-ci se limite véritablement au contrôle administratif, soit le contrôle inclut effectivement des observations techniques et dans ce cas le contrôleur doit nécessairement avoir un retour sur la bonne prise en compte de ses observations. Ce même contrôleur LES juge la deuxième option préférable, afin de garantir la fiabilité des constructions.

- **Une piste d'amélioration récente : l'écriture d'une « charte de contrôle »**

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

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

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

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

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

Selon le contrôleur LES, **le contrôle des fondations devrait être systématique**. La DDE propose d'imposer un point d'arrêt permettant de vérifier les fondations avec, éventuellement, l'intervention d'un bureau de contrôle.

5. Impacts directs et indirects : l'efficacité

Fiche 5.1 – L'impact économique sur le secteur du B.T.P et de l'emploi

1. Eléments de contexte

Le rapport d'information du Sénat sur le logement en outre-mer (2006) rappelle en introduction que « *les investissements dans le logement, plus que dans tout autre secteur, contribuent doublement à l'amélioration du niveau de vie en outre-mer :*

- *d'une part, en mettant à la disposition des populations ultramarines des habitations décentes et adaptées aux spécificités sociales, économiques et géographiques ;*
- *d'autre part, en permettant au secteur du BTP, qui demeure un des plus importants pour les économies locales, de se développer et donc de participer à la lutte contre le chômage. »*

2. Constats

2.1. Points de réussite

- **Plusieurs impacts positifs du LES sur le secteur du BTP...**

On constate notamment :

- la structuration d'une véritable filière
- une professionnalisation des artisans
- a régularisation des situations des artisans (assurances, lutte contre le travail au noir). Les artisans sont bien encadrés par les opérateurs
- une montée en puissance des petits entrepreneurs, qui recrutent des d'employés
- des produits qui ont permis à certains artisans de « survivre » à la crise locale qui a fortement affecté le secteur du bâtiment en février 2009.
- **...et sur l'emploi, direct et indirect**

Le GIDOS par lui-même représenterait une centaine de salariés. Par ailleurs, selon le président du 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.

Une enquête complémentaire est en cours, auprès des opérateurs, sur la filière.

2.2. Difficultés

- **Plus encore que pour l'AAH, une difficulté importante des artisans à réaliser du LES**

Les artisans rencontrés soulignent que les prix pratiqués dans le cadre du LES sont très peu intéressants financièrement. Dès lors, nombre d'entre eux refusent d'en faire, où le font seulement à défaut d'avoir des chantiers plus lucratifs.

- **Une faible visibilité des financeurs sur la sous-traitance aux artisans**

On note un manque de visibilité tant en volume de travaux sous-traités comme en chiffres d'affaires (cf. fiche 3.2). La DDE souhaiterait à cet égard que les opérateurs déclarent aux financeurs la nature des travaux et les volumes financiers sous-traités.

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 qu'elle pourrait entraîner, apparaissent entre autres utiles et nécessaires à l'entretien des logements financés en AAH et en LES, et à leur suivi par le partenariat financeur. C'est une clé à étudier pour **prévenir la dégradation et le retour à l'insalubrité des logements, et une forme d'accompagnement « post livraison » des bénéficiaires**.

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.

Fiche 5.2 – La responsabilisation des propriétaires quant à l’entretien de leur bien et la pérennisation de leur bien après accession (assurances, travaux additionnels)

1. Constats

- ***Une relative zone d’ombre sur la destination du logement et le devenir du propriétaire une fois les travaux terminés***

On peut s’interroger sur la formation de l’attributaire au statut de propriétaire, au travers du montage du dossier. Toutefois, on constate une faible visibilité du devenir du logement une fois le LES livré :

Cette question renvoie à la problématique de l’accompagnement et du suivi de l’attributaire une fois le logement livré.

- ***Une recherche de responsabilisation des propriétaires durant le montage du dossier...***

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

- ***...mais des marges de progrès quant à l’accompagnement des publics les plus précaires***

Les deux produits, AAH comme LES, confirment leur pertinence sur le maintien du statut de propriétaire, avec un bémol cependant : pour **certains publics très précarisés, un accompagnement renforcé pourrait prévoir l’apprentissage des responsabilités et des obligations afférant au statut de propriétaire**.

Fiche 5.3 – L'endettement des familles

1. Constats

- **De la même manière que pour l'AAH, le LES concerne des familles « toutes, en situation potentielle de surendettement » selon Martinique Habitat**

Les prêts pouvant atteindre 36 000€, il existe dès lors un risque de surendettement pour des publics défavorisés.

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 que

l'accompagnement social des attributaires d'intégrer cette dimension.

S'en suit 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 démesurée aux yeux de l'ensemble des opérateurs mais aussi des partenaires financeurs. De la même manière l'AFD en charge du fonds de garantie avait affirmé 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 permettaient 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 :

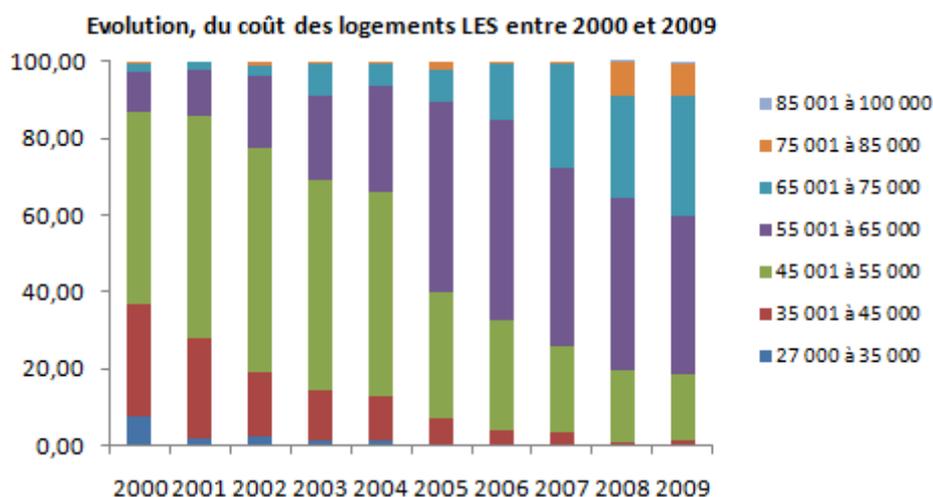
- la signature des conventions entre Martinique habitat/banques acceptées et signées des parties
- la suppression du co-débiteur au profit d'une caution solidaire sur l'impayé
- la prise en compte d'une garantie sur 85 % du capital prêté au lieu de 75 %, et la couverture décès à 100 % des personnes âgées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

Fiche 5.4 – Le coût public d'un LES comparé aux autres solutions logement

1. Constats

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

Entre 2000 et 2009 les coûts des travaux globaux des logements LES ont présenté une tendance à la hausse. Cependant en 2002 on observe une diminution du nombre de logements avec des coûts supérieurs à 65 000 euros. Par ailleurs, l'année 2005 compte une hausse du nombre des logements entre 75 000 et 85 000 euros.



Source : Base de données LIBELUL, traitement ECs

Fiche 5.5 – Coût et intérêt de solutions alternatives existantes (service comparable)**1. Éléments de contexte****2. Constats**

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

IV. FICHES THEMATIQUES COMMUNES

A l'AAH et au LES

Fiche 1.1– L'utilité et l'efficacité des intermédiaires intervenant dans la chaîne de production : opérateurs, Martinique Habitat, ADI, PACT, banques, 1%,...

1. Eléments de contexte

➤ Un consensus des acteurs sur la complexité de la chaîne de production AAH et LES

• *Une multiplicité d'intervenants*

L'ensemble des acteurs rencontrés souligne la **complexité des procédures AAH et LES, liée entre autres au nombre important d'intervenants** sur les dossiers, que ce soient pour l'accueil de l'attributaire, le montage administratif et technique du dossier, l'instruction, le financement, le contrôle, etc. Ainsi l'on compte au moins :

- certains grands partenaires financeurs, selon les dossiers : DDE, Conseil général, Conseil régional, CAF, ADI, CGSS
- les opérateurs (Le PACT, Sibat, Le Villain, ECM, Martinique Réhabilitation, L'Opérateur Partenaire Social)
- les instructeurs
- les contrôleurs
- l'interface sociale et financière Martinique habitat
- les banques

• *Un consensus des acteurs sur la trop grande lourdeur des procédures*

De nombreux intermédiaires interviennent dans la chaîne de production.

Or chaque acteur, notamment les partenaires financeurs **obéissent à leurs logiques propres, leurs objectifs et leurs procédures**. Tant qu'il n'y a pas de stratégie commune, la simplification des procédures semble donc compromise.

➤ Focus sur un intermédiaire particulièrement problématique : l'interface sociale et financière

• *Une société créée en 1998 pour assurer un rôle d'interface sociale et financière entre l'attributaire et les établissements de crédits*

La société Martinique Habitat a été créée suite à l'arrêté ministériel du 29 avril 1997 qui réforme les aides de l'État pour l'accession très sociale dans les DOM.

L'arrêté préfectoral préfectoral 982679 du 19/08/1998 porte agrément de *Martinique Habitat* pour exercer **l'interface sociale et financière : montage des dossiers, suivi social et encaissement**. (Art 1er)

- **Une convention passée avec plusieurs établissements de crédits**

Ces établissements de crédits sont, jusqu'en 2007, le CIL et la SOFIAG/BRED puis depuis quelques mois, le CIL et le Crédit agricole, suite au désistement de la SOFIAG en 2007.

D'une part **le CIL** accorde des prêts limités à 18 293 ,88 euros sur 12 ans à un taux de 1,50% hors assurance

D'autre part, **le Crédit Agricole**, qui accorde des prêts limités à 30 489,80 euros sur une durée maximale de 15 ans avec un taux de 5,83% hors assurance. [Etude CARUA /BGK 2009]

- **Le retrait de la SOFIAG en 2007**

Le rapport de l'ANPEEC de mai 2009 concernant la procédure de gestion des LES par *Martinique Habitat* rappelle que la SOFIAG/BRED a gelé ses interventions après avoir pris conscience d'un risque de 25% sur les prêts, mais aussi du fait de la non prise en compte de l'évolution de la réglementation bancaire et la non-conformité avec son nouveau process qualité.

- **Une double sécurité pour les établissements de crédits**

- **Le FGHM** (Fonds de garantie à l'habitat social de la Martinique), créé en 1996, intervient après 6 mois d'impayés et rembourse jusqu'à 75% du capital rendu à échéance du terme.
- **Le FIHS** (Fonds d'intervention à l'habitat social), intervient systématiquement pour tout impayé pendant la période des 6 mois non couverts par le FGHM.

Dans cette perspective, comme le rappelle l'étude CARUA /BGK 2009, ces deux fonds de garantie permettent de **garantir aux établissements de crédit la perception de l'intégralité de l'échéance.**

2. Constats

- **De nombreux points d'insatisfaction concernant *Martinique Habitat* et les banques partenaires, en partie pris en compte par une évolution récente**

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

Après réception du dossier, *Martinique Habitat* saisit les données financières et établit une simulation du taux de résiduel sur 15 ans. Si celui-ci est trop élevé, ne serait-ce qu'une année, sur l'ensemble de la période de remboursement, *Martinique Habitat* rejette la demande de prêt et demande de revoir le devis à la baisse.

- **Un frein majeur levé par les modifications récentes : le recours systématique au codébiteur**

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.

Martinique Habitat précise que ce système avait été mis en place suite à la défaillance de nombreux emprunteur et afin **d'éviter les situations de surendettement**. Par ailleurs, le codébiteur s'avèrait essentiel selon *Martinique Habitat*, le **public AAH et LES étant souvent âgé et non assurable**.

Toutefois, les modifications récentes des critères de *Martinique Habitat* permettent de **substituer une caution solidaire sur l'impayé au codébiteur**.

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

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

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

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

- **Autre frein pris en compte par les modifications récentes : la durée du prêt**

Celle-ci était jugée insuffisante au regard du faible niveau de ressources des attributaires. Or les modifications récentes ont introduit la **possibilité de couvrir les prêts jusqu'à 20 ans au lieu de 15**.

- **Les frais de dossiers considérés comme démesurés**

La plupart des acteurs rencontrés, opérateurs mais aussi partenaires financeurs, instructeurs, etc. font observer l'importance des **montants des frais de dossiers**.

Ceux-ci s'élèvent en 2010 à **1 029,30€ pour Martinique Habitat** et à **150€ pour le Crédit Agricole**, et ce, quelque soit le montant du prêt demandé.

- ***Selon de nombreux partenaires, Martinique Habitat pourrait prendre d'avantage de risques***

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

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

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

- ***Une absence de suivi social***

3. Pistes d'amélioration

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

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

- ***Une possible remise en cause du monopole de Martinique Habitat par quelques acteurs***

Devant la situation de blocage d'un certain nombre de dossiers entraîné par les critères de *Martinique Habitat*, divers acteurs souhaiteraient voir remettre en cause son monopole, par exemple, en **agréant une autre interface sociale et financière**, ou encore, à travers la **mise en place d'interfaces sociales et financières internes aux structures financières intéressées**, proposition que **soutiendrait l'Etat.**

Toutefois **l'évolution récente des critères de Martinique Habitat pourrait conduire à moins remettre en question le monopole de Martinique Habitat.**

Par ailleurs, une piste serait que les professionnels du logement social (HLM, bailleurs) interviennent en complément. Y auraient-ils un intérêt ? Quelle piste à ouvrir dans l'économie sociale et solidaire ?

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

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

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

- **Une absence de consensus sur la mise en place d'une caisse commune**

Notamment la Région considère qu'il s'agit d'un vœu pieux, impossible à mettre en place.

- **Simplifier les procédures**

Selon la Région, l'amélioration du produit AAH et LES passe avant tout par la **simplification des procédures**. Il semble plus opportun selon la Région d'apporter **une multitude de petits réajustements visant à fluidifier la chaîne de production** plutôt que d'engager une transformation massive des produits.

- **Systématiser les financements**

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

Par ailleurs, la Région souligne que **les dossiers pourraient être portés par deux financeurs au maximum**, afin de limiter le nombre d'intervenants par dossier et de fluidifier la chaîne de production. Cela supposerait toutefois que les subventions soient plus élevées.

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

- **Encadrer davantage les paiements**

Un partenaire affirme qu'il serait important que le versement des subventions ne se fassent pas en plus de deux fois.

Fiche 1.2– La qualité des prestations et qualité de service des opérateurs sociaux (réserves en fin de chantier, contentieux, gestion des réclamations)

1. Eléments de contexte

- **Rappel du cadre des prestations réalisées par les opérateurs agréés**

La convention relative à l'assistance administrative, technique et financière aux maîtres d'ouvrage particuliers précise les conditions d'exercice d'assistance à la maîtrise d'ouvrage par les opérateurs retenus.

Le préambule de la convention stipule : « *L'organisme agréé exerce **une mission d'information et d'accompagnement du maître d'ouvrage dès le stade de la demande de l'aide de l'État et ce, jusqu'au terme d'un délai d'un an à compter de la réception définitive de l'ouvrage.***

*Il assure au nom et pour le compte du bénéficiaire **une assistance et de conseil à maîtrise d'ouvrage à caractère organisationnel, administratif, technique, financier et social (...)*** »

- **Des prestations de trois ordres**

- **Une assistance administrative**

- Enquête sociale : appréciation de l'éligibilité du demandeur
- Assistance aux démarches visant l'obtention des pièces administratives nécessaires
- Montage des dossiers de demande de financement
- Gestion des dossiers

- **Une assistance technique**

- dans la phase conception : assistance au maître d'ouvrage pour le choix du maître d'œuvre, assistance pour le suivi général de l'étude de projet (visite des lieux, diagnostic technique, projet d'amélioration)
- dans la phase réalisation : assistance au maître d'ouvrage pour le suivi général des travaux d'amélioration (choix des entreprises, suivi général des travaux, règlement des entreprises)

- **Une assistance financière**

- élaboration du plan de financement du projet d'amélioration : simulations financières pour déterminer la subvention de l'État, composition élémentaire du plan de financement selon les différentes sources de financement, au contrôle de l'équilibre d'exploitation du bilan financier du projet.

2. Constats

- ***Une volonté d'amélioration en continue de la qualité des prestations, à travers la mise en place par certains opérateurs de démarches « qualité »***

Mises en place depuis peu par quelques opérateurs, ces démarches définissent des processus de management et des programmes d'actions établissant les actions à entreprendre pour une amélioration permanente du système.

De nombreux outils sont mis en place à cet effet : manuels de qualité/environnement, enregistrements qui permettent de garder des traces écrites des documents originaux, courriers types, audits internes, etc.

L'objectif est de repérer, analyser et corriger les éventuelles anomalies repérées.

- ***La mise en place de procédures de gestion des réclamations***

Les réclamations auprès des opérateurs sont formulées par téléphone, par courrier, ou encore sur le terrain lors des visites techniques et suivis de chantiers.

La plupart des opérateurs ont mis en place un système de suivi des réclamations. Celles-ci sont analysées en réunion de service, et le traitement est enregistré.

Des actions correctives sont envisagées.

Cependant, un système commun de suivi des plaintes serait seul à même de garantir qu'elles soient suivies d'effets. Les phases prospectives et plan d'actions devront proposer le mode de fonctionnement adapté.

Fiche 1.3– L'accompagnement social (détermination des prestations à réaliser, capacité financière effective, aide au budget familial) ; sa réalité, son efficience

1. Constats

- ***Aujourd'hui : un accompagnement social réalisé de fait par différents acteurs***

Aujourd'hui, l'accompagnement social est réalisé par les opérateurs notamment, même si selon le Conseil général, cet accompagnement social est inégal d'un opérateur à l'autre.

Toutefois, différents acteurs sont amenés, de fait à suivre les attributaires : les instructrices DDE par exemple, ou encore le Conseil général et le Conseil Régional.

Par exemple, **certains attributaires manifestent plus volontiers leur mécontentement directement auprès des partenaires financeurs, plutôt qu'à l'opérateur.**

Par ailleurs, certains partenaires comme la Région font le **choix politique d'être saisi directement par l'attributaire.**

De son côté, le Conseil général, affirme être **l'interlocuteur privilégié par les attributaires** en cas de plainte, du fait de sa grande visibilité.

- ***Une absence de formalisation de l'accompagnement social dans un dispositif unique du type MOUS***

Martinique Habitat devait initialement assurer ce rôle. Toutefois, la grande majorité des acteurs rencontrés jugent que cette interface est avant tout financière et ne joue pas son rôle d'interface sociale.

1. Pistes d'amélioration

- ***L'accompagnement social à renforcer selon la plupart des opérateurs et selon la DDE...***
- ***...mais selon des modalités différentes***

Face à une fonction d'accompagnement et de suivi social qui semble éclatée entre plusieurs interlocuteurs et institutions, certains opérateurs souhaiteraient la **mise en place d'une MOUS autonome**. Toutefois, la DDE considère que cette fonction fait partie de la mission confiée aux opérateurs.
- ***Face à un public jugé de plus en plus exigeant : une nécessaire pédagogie sur la vocation des dispositifs***
- ***L'attributaire choisit son opérateur mais l'opérateur choisit aussi ses clients ?***
- ***L'attente de certains partenaires d'une politique globale d'insertion ?***