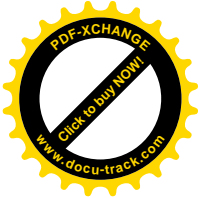


Juillet
2004



ANIL HABITAT ACTUALITE



ETUDE

L'ACCESSION TRES SOCIALE DANS LES DEPARTEMENTS
D'OUTRE-MER

2, boulevard
St-Martin
75010 PARIS
Tél. : 01 42 02 05 50
Fax : 01 42 41 15 10



Dans les quatre départements d'outre-mer, l'accession sociale repose très largement sur un dispositif spécifique d'aide, le logement évolutif social (LES). Le prêt à l'accession sociale (PAS) et le prêt à taux zéro, étendus à ces départements, respectivement en 1995 et 1997, n'y jouent qu'un rôle marginal, voire insignifiant.

L'Agence Française de Développement (AFD) a contribué au financement des opérations de LES, par l'intermédiaire de ses filiales financières qui ont été durant de longues années les principaux -sinon les seuls - établissements accordant des prêts complémentaires à la subvention. En outre, elle assure la gestion des fonds de garantie de ces prêts, qui sont une condition essentielle du fonctionnement du dispositif. Enfin, elle détient des participations dans des sociétés immobilières à vocation départementale intervenant comme aménageurs, promoteurs et gestionnaires de logements sociaux.

Afin de mieux situer son action, d'identifier les problèmes qui se posent aujourd'hui, ainsi que les développements possibles, l'AFD a souhaité disposer d'un examen approfondi des processus de mise en œuvre des dispositifs d'aide à l'accession où elle est impliquée financièrement et techniquement et d'une évaluation de leur efficacité et de leur viabilité à terme.

Cette évaluation¹ réalisée pour le compte de l'AFD par Gilles Horenfeld, consultant, et Jean Bosvieux, directeur des études à l'ANIL, a porté également sur l'adéquation générale des produits et des outils financiers aux objectifs d'accession sociale dans les DOM et sur les voies d'amélioration envisageables.

Le rapport d'étude, remis au début de 2004, a depuis lors fait l'objet d'une large diffusion. Nous présentons ici un résumé de ses principales conclusions concernant le dispositif du LES.

Des besoins considérables

Le rapport met tout d'abord l'accent sur le contexte du logement social dans les DOM, qui se caractérise notamment par un taux d'accroissement de la population élevé, bien qu'en baisse, et une forte dispersion de la distribution des revenus avec, outre les Rmistés, un grand nombre de revenus compris entre un et deux SMIC. Les conditions générales de logement sont en amélioration, mais des progrès importants sont encore à réaliser. Dans les quatre départements, le taux de logements ne disposant pas de tous les éléments de confort (WC intérieur, baignoire ou douche) a fortement diminué, mais reste élevé, tout particulièrement en Guyane (25 %).

Selon les estimations consolidées des DDE, environ 120 000 logements, soit environ un quart du parc total des DOM, seraient des logements précaires ou dépourvus de confort sanitaire. Paradoxalement, c'est dans le parc le plus récent que l'on trouve la plus forte proportion de logements inconfortables

¹ Les opérations refinancées par l'agence Française de Développement dans le secteur de l'accession sociale à la propriété des Dom depuis 1990. AFD – Février 2004



mal équipés, notamment en Guyane et aux Antilles, sans doute en raison du nombre de constructions non autorisées. D'une façon générale, les constructions illégales sont nombreuses dans les DOM, particulièrement en Guyane, où l'immigration illicite depuis les pays voisins est très importante.

Le nombre moyen de personnes par ménage diminue, mais le pourcentage de logements surpeuplés est encore partout élevé, particulièrement en Guyane.

Le parc locatif social a fait l'objet d'un investissement très important mais relativement récent. Il représente 12 % environ de l'ensemble des résidences principales aux Antilles, 21 % à la Réunion et 22 % en Guyane. Dans l'ensemble des résidences principales, le statut de propriétaire occupant domine sauf en Guyane. Cependant, la part des propriétaires diminue, sous l'effet de la baisse du nombre de ceux qui détiennent le logement sans être propriétaires du sol, accompagnant le recul des cases et maisons traditionnelles et de l'insalubrité. De nombreux ménages aspirent à accéder à la propriété en maison individuelle en dur, mais les contraintes foncières et financières limitent le nombre de ceux qui y parviennent. Ainsi la proportion d'accédants (ménages propriétaires ayant un remboursement d'emprunt en cours) n'est que de 5 % en Guadeloupe et inférieure à 10 % dans les autres départements, alors qu'en métropole, où les prêts sont toutefois plus longs, elle est de l'ordre d'un propriétaire sur cinq.

Pour répondre à l'accroissement tendanciel du nombre de ménages, près de deux fois plus rapide que celui de la population, et remplacer les habitations de fortune et les cases traditionnelles sans confort, le maintien d'un niveau élevé de construction reste indispensable, ce que soulignent avec force les études réalisées à partir des projections démographiques de l'INSEE et les chartes du logement adoptées par les départements.

Etant donné la distribution des revenus, la majeure partie de la population relève des aides publiques au logement pour améliorer ses conditions d'habitat. Les besoins en construction de logements sociaux à 10 ans sont ainsi estimés à 3 000 logements par an en Guadeloupe, 1 500 en Guyane, 4 à 5 000 à La Réunion, et 2 700 en Martinique. Un simple maintien de la proportion de logements aidés à l'accession dans ces projections (35 % à 40 % selon les départements), conduirait à majorer de plus de 40 % la production de logements pour l'accession qui repose principalement sur le LES.

Ces hypothèses semblent très au-delà des capacités de réalisation actuelles. Pour parvenir à augmenter durablement le niveau de production, des conditions plus favorables sont à réunir sur le foncier, l'aménagement, les filières du bâtiment et de la promotion, ainsi qu'une meilleure adaptation des aides.

Le logement évolutif social (LES)

La construction locative sociale ne peut à elle seule constituer une réponse suffisante et adaptée à toutes les demandes. Plus globalement, le parc de logements de bonne qualité est insuffisant, et trop



récent pour générer une offre de logements d'occasion accessible à une large gamme de revenus. Des aides conséquentes à la construction ou l'acquisition de logements neufs par les ménages sont donc indispensables.

Pour accéder à la propriété, les ménages à faibles revenus bénéficient depuis 1986 d'une aide de l'Etat au « Logement Evolutif Social » (LES). Ce dispositif, conçu spécifiquement pour les DOM, permet l'attribution à des ménages d'une subvention de l'Etat pour la construction d'un logement individuel ou son acquisition en secteur groupé, avec une assistance technique et sociale au montage de l'opération.

La subvention au LES peut être attribuée à toute personne physique à faibles revenus candidate à l'accession à la propriété de sa résidence principale dont le revenu est inférieur à un plafond réglementaire. Elle finance jusqu'à 50 % du prix de revient d'un logement de faible coût (le prix est libre) répondant aux normes minimales d'habitabilité, d'hygiène et de sécurité. En cas d'acquisition en secteur groupé, les travaux d'aménagement et de finition intérieurs et certains équipements peuvent être laissés à la charge des attributaires, qui doivent alors les réaliser dans un délai de 5 ans.

La conception architecturale doit permettre une évolution ultérieure de l'habitation. La satisfaction aux normes minimales d'habitabilité permet de bénéficier de l'allocation de logement, pour rembourser d'éventuels emprunts complémentaires à la subvention.

Des interfaces et des fonds de garantie indispensables

Dans trois des quatre départements (la Guyane fait encore exception), une interface financière et sociale est chargée du montage des dossiers de financement, du suivi social et de l'encaissement des mensualités de remboursement. Les interfaces existantes agissent aussi pour le compte des emprunteurs auprès de l'ensemble des partenaires de l'interface (constructeurs, DDE, CAF, établissements prêteurs) dont ils sont l'interlocuteur financier et administratif unique. Des frais de dossiers sont perçus auprès des emprunteurs pour ce service.

Sur la base d'un pré-dossier d'évaluation préparé par les opérateurs, elles établissent le plan de financement final sur la base de la capacité de financement des demandeurs et en fonction d'un taux d'effort maximum défini en accord avec les partenaires. Après validation par la DDE et les organismes accordant des subventions complémentaires (Conseil Général, CAF, ADI), elles transmettent les dossiers aux prêteurs.

Une fois l'emprunt accordé, les interfaces encaissent mensuellement l'allocation logement versée par la CAF et la part de la mensualité restant à la charge de l'attributaire et remboursent le prêteur. Elles assurent également auprès des familles l'accompagnement social pour toutes ces phases, notamment pendant la phase de remboursement de l'emprunt, pendant laquelle elles veillent à prévenir ou à



circonscrire d'éventuelles défaillances des emprunteurs, et réalisent ainsi une gestion contentieuse amiable pour le compte des prêteurs.

Leurs principaux mandants sont les sociétés de crédit ex-filiales de l'AFD : 99 % des encours gérés en Guadeloupe, 80 % en Martinique et à la Réunion.

Les trois interfaces en service assurent également la gestion de fonds d'avances dont l'objet est d'assurer le remboursement des prêts complémentaires en cas de défaut de paiement durant la période précédant la déchéance du terme par le prêteur. Les avances ainsi consenties sont remboursées par les sommes récupérées par les interfaces auprès des emprunteurs ou des CAF lorsque celles-ci sont à l'origine des retards de paiement. Au-delà de 6 échéances impayées, l'indemnisation des sinistres est assurée par les fonds de garantie.

Les dispositifs d'avances offrent aux prêteurs une sécurité importante en les indemnisant à 100 % et sans délai. Le coût de ces dispositifs est resté jusqu'à présent très faible, les interfaces récupérant généralement les impayés. Toutefois leur financement nécessite des dotations qui, pour l'Etat et les collectivités locales, s'ajoutent à celles des fonds de garantie, ce qui est une source de difficulté, et peut conduire à un dimensionnement insuffisant comme c'est actuellement le cas en Martinique.

En outre, la plupart des prêts complémentaires à la subvention LES sont garantis par des fonds gérés par l'AFD. Ces fonds de garantie ont un rôle essentiel dans le dispositif du LES. Ce sont des établissements de place à la disposition des prêteurs, les formalités d'accès étant extrêmement simples et réduites. Les dotations des fonds de garantie sont financées par l'Etat et les départements. Les ressources immobilisées dans les fonds de garantie sont importantes. Toutefois, en l'absence de forte sinistralité, elles constituent pour l'essentiel une trésorerie qui reste dans le circuit public, et non des dépenses définitives.

Une production conséquente...

Le LES a contribué significativement à la production de logements sociaux dans les DOM, dans des conditions qualitativement satisfaisantes à la Réunion et en Guyane, mais qui l'ont été beaucoup moins en Guadeloupe et en Martinique, où l'offre n'a pu répondre correctement à des excès exceptionnels de demandes liés notamment aux dégâts cycloniques ou au fort besoin de renouvellement de l'habitat traditionnel, et où le LES a été particulièrement soumis à la pression des élus en faveur du logement fini.

De 1990 à 2002, 40 000 LES ont été construits dans les quatre DOM, ce qui représente un cinquième de la construction totale de logements et 44 % de la construction de logements avec propriété du sol. L'essentiel de cette production concerne La Réunion (13 700) et la Guadeloupe (12 300), mais dans ce dernier cas, il s'est surtout agi de logements d'urgence construits pour faire face aux destructions du cyclone Hugo au début des années 90, la production s'étant considérablement ralentie par la suite.



Les objectifs sociaux sont incontestablement atteints en termes de revenus, quelles que soient les vicissitudes des réalisations, le produit non fini restant malgré tout peu attractif pour les catégories à revenus intermédiaires. Fortement solvabilisés par la subvention et l'allocation logement, les bénéficiaires ont néanmoins à fournir un effort financier réel, car l'absence de patrimoine et le niveau des coûts de réalisation d'un logement non fini rendent quasiment obligatoire le recours à l'emprunt. L'allocation de logement laisse subsister dans ce cas un reste à charge minimum d'au moins 10 % pour les revenus les plus faibles, du niveau du RMI, et jusqu'à 25 % au delà. En outre ils doivent assurer sans aide financière la finition intérieure de l'habitation, soit de 15 à 20 % du montant total des travaux.

.. mais insuffisante et en recul dans trois départements

En 2002, 2 004 LES ont été financés dans les DOM, dont les deux tiers dans le seul département de la Réunion. La production est en forte baisse, non seulement par rapport au début des années 90 où son niveau était exceptionnellement élevé à la Guadeloupe après les destructions du cyclone, mais même par rapport à une période plus récente : elle a, par exemple, diminué de plus de moitié par rapport à 1997 (4 277 LES financés). Ce recul ne concerne en fait que les Antilles et la Guyane, car la production s'est maintenue à un niveau à peu près stable à la Réunion. On est donc loin du niveau de construction nécessaire au regard des besoins estimés, et ce même à la Réunion où la croissance attendue du nombre de ménages nécessiterait une augmentation significative de la construction.

La baisse de la production s'est accompagnée, aux Antilles, de la disparition d'un certain nombre d'entreprises productrices, de sorte que les opérateurs restant, notamment privés, sont aujourd'hui très peu nombreux.

Les obstacles au développement de la production

De fait, le développement de la production de LES se heurte à un certain nombre d'obstacles que l'étude s'est efforcée d'identifier.

En secteur groupé, la montée des coûts d'investissement, les demandes d'équipement des communes ont rendu l'équilibre financier des opérations plus difficile et sensibilisé fortement les opérateurs au coût du portage financier et à la préservation d'une marge opérationnelle suffisante.

La sélection des attributaires puis le montage final des dossiers individuels d'opération, la programmation de logements dont la surface, l'agencement et l'évolutivité sont adaptés à la situation de chaque ménage attributaire, représentent des tâches lourdes pour les opérateurs et nécessitent des structures d'assistance sociale et technique adaptées. En outre, les délais de réalisation des opérations et les coûts de portage sont souvent majorés par la nécessité de remplacer des bénéficiaires qui se sont désistés ou qui n'ont pas eu la patience d'attendre.



Complexité et lourdeur de montage sont la contrepartie de la sécurité financière des accédants et des prêteurs ainsi que des objectifs sociaux associés à l'aide : individualisation des projets, adaptation aux capacités financières, insertion sociale.

Peu d'opérateurs privés sont de fait en capacité de réaliser ces opérations en quantités significatives. Elles reposent donc aujourd'hui essentiellement sur les SEM et la SA d'HLM de la Réunion, qui interviennent notamment dans le cadre d'opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI). Mais les organismes de logement social préfèrent de manière générale les opérations locatives, dont le dossier de financement est unique, à une opération de LES groupé où le travail de montage social et financier est multiplié par le nombre de dossiers.

Les acteurs déplorent également, de façon quasi unanime, l'insuffisante implication des collectivités locales, notamment des communes, qui pour la plupart ne jouent pas le rôle que l'on serait en droit d'attendre d'elles. Elles ont peu de projets en matière d'urbanisation, qu'elles subissent plutôt qu'elles ne l'organisent, et répugnent à prendre en charge la viabilisation des terrains qu'elles mettent à la disposition des opérateurs. Cette carence est particulièrement dommageable, en matière d'accession sociale, pour les opérateurs privés de petite taille, qui ne sont pas en mesure d'assurer l'aménagement secondaire, voire primaire, demandé.

A ces difficultés générales s'ajoutent parfois des obstacles locaux : mauvaise image du LES en Guadeloupe où il est assimilé au logement d'urgence, difficultés financières de certains opérateurs sociaux à la Martinique, difficulté de trouver un prêteur en Guyane.

En secteur diffus, le principal frein à la construction du LES est la difficulté d'accès à la propriété foncière, problème aggravé par les difficultés de sortie de l'indivision, notamment aux Antilles.

L'insuffisance de l'offre de logements sociaux, singulièrement en accession à la propriété, constitue évidemment une incitation à la construction illégale. Ce phénomène de « squattérisme », particulièrement important en Guyane, conduit au développement de quartiers de logements insalubres qu'il faut ensuite traiter à grands frais et parfois dans l'urgence. De fait, dans l'ensemble des DOM, mais particulièrement en Guadeloupe, en Guyane et à La Réunion, une grande partie de la production de LES se situe dans le cadre d'opérations de RHI : le financement de la construction est facilité par la subvention liée à la RHI, qui s'ajoute à la subvention LES proprement dite et permet de faire diminuer le coût apparent de la charge foncière.

Les atouts du LES et les perspectives

Nonobstant les difficultés réelles précédemment évoquées, le LES demeure un outil indispensable, faisant l'objet de la part des ménages éligibles d'une demande, très supérieure à l'offre, et qui peut être adapté à de nombreuses situations selon les départements et les opérateurs. En particulier, les variantes guyanaises permettent de produire des logements différents en termes de coût, de



financement et d'assistance technique pour des populations aux modes de vie particuliers et dans des zones difficiles d'accès, pour des ménages dont certains ont un emploi stable et des revenus proches des plafonds, alors que d'autres ne sont pas bancarisés et sont incapables de payer un reste à charge, même extrêmement modique. La formule de location-accession est également une voie originale qui permet de s'affranchir de la difficulté que représente le montage de dossiers de prêts individuels, bien que moins avantageuse financièrement pour les ménages, et pouvant nécessiter un portage financier par l'opérateur.

L'efficacité du LES pourrait en outre être améliorée. Les auteurs du rapport suggèrent à cet égard un certain nombre de pistes :

L'allocation de logement joue un rôle essentiel dans la solvabilisation des bénéficiaires du LES. Son efficacité pourrait encore être accrue pour les ménages salariés si, à l'image des barèmes applicables en locatif, un abattement égal au RMI était appliqué aux ressources prises en compte. Il permettrait, à revenu identique, d'aligner l'allocation de logement des salariés sur celle des Rmistes, ce qui ouvrirait sensiblement et de manière graduée jusqu'au plafond de ressources le champ des opérations possibles en LES.

La pérennisation de la subvention aux promoteurs de 7 % du montant de l'opération, destinée à aider à leur portage financier, paraît nécessaire : sa disparition risquerait en effet de diminuer encore l'intérêt des promoteurs privés et sociaux pour le LES groupé, alors que celui-ci est indispensable à la préservation de la mixité dans les zones fortement urbanisées et pour réaliser des opérations de RHI.

L'élargissement de la garantie des fonds à de nouveaux établissements prêteurs améliorerait l'offre de prêts complémentaires qui ne bénéficie pas suffisamment des effets positifs de la concurrence.

Plus largement, diverses solutions pour améliorer le financement de l'accession sociale dans les DOM sont proposées. En particulier, une extension du champ d'activité des interfaces, et de manière complémentaire de la garantie des fonds à d'autres montages de prêts avec aide de l'Etat et allocation de logement, comme les prêts libres associés à un PTZ, pourrait, selon des conditions de couverture du risque à étudier, constituer une solution de sécurisation incitative à l'augmentation du nombre d'opérations d'accession sociale et à la diversification de la clientèle.