



MINISTÈRE DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Accession et amélioration très sociales dans les départements d'outre-mer

Conséquences de la suppression de l'allocation de logement accession

Rapport n° 012416-01

établi par

Jacques FRIGGIT, François LEFORT et Jacques TOUCHEFEU

Avril 2019



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé	5
Liste des recommandations	8
Introduction	9
1 Présentation du dispositif de l’accession à la propriété et de l’amélioration très sociales dans les DOM (LES et AAH)	11
1.1 Un dispositif qui s’est constitué progressivement à partir de 1981 et n’a plus évolué depuis 20 ans	11
1.2 Un système d’acteurs spécifique destiné à sécuriser l’accession et les travaux d’amélioration pour un public socialement et économiquement fragile	17
1.3 Des revenus très modestes entraînant une contribution élevée de la collectivité malgré des montants d’opération limités	19
1.4 Une baisse historique du nombre d’opérations financées mais une quasi stabilité en LES depuis 2010	20
1.5 Une coexistence avec le dispositif d’accession sociale de droit commun	21
1.6 Une contribution de la collectivité à l’accession et à l’amélioration sociales et très sociales dans les DOM de 130 M€ par an sur 2015-2017	21
1.7 L’accession et l’amélioration très sociales ont mobilisé un cinquième du montant de la LBU sur 2015-2017	23
2 Principaux constats	24
2.1 Des caractéristiques communes aux DOM révèlent une situation singulière par rapport à la métropole	24
2.2 Les différences entre DOM appellent des déclinaisons spécifiques	26
2.3 La réflexion stratégique sur les questions d’habitat et en particulier sur l’habitat social (location et accession) est défaillante dans les DOM	29
2.4 Les pratiques opérationnelles de développement urbain et d’interventions sur l’habitat sont insuffisantes	30
2.5 L’articulation entre les produits d’accession « sociale » et « très sociale » suscite des interrogations	31
2.6 Spécifiquement dans les DOM, l’accession très sociale revient moins cher à la collectivité que le logement locatif très social	32
2.7 En conclusion, face à une dégradation multiforme des conditions de logement et de leurs impacts urbains et environnementaux, l’accession très sociale peut fournir un remède à moindre coût pour les finances publiques	33
3 Propositions	34
3.1 Rompre avec la doctrine hexagonale du logement locatif social comme unique réponse aux besoins de logements très sociaux et promouvoir un volet « accession et amélioration très sociales » dans la politique sociale du logement en outre-mer	34
3.2 Activer les organes de conduite des politiques territorialisées de l’habitat et contractualiser	34
3.3 Déployer la chaîne des fonctions opérationnelles : conforter et pérenniser le panel des acteurs mobilisés	37
3.4 Accélérer la fiabilisation des titres fonciers	39

3.5	Restaurer l'équilibre économique de l'accession et de l'amélioration très sociales à la suite de la suppression de l'allocation logement accession	40
3.6	Installer dans la durée l'ensemble des dispositions au bénéfice de l'accession et de l'amélioration très sociales dans les Outre-mer	49
4	Cadrage macrobudgétaire, interaction avec le revenu universel d'activité et période transitoire	50
4.1	Scénarisation et cadrage macrobudgétaire	50
4.2	Interaction avec le revenu universel d'activité	52
4.3	Période transitoire	53
5	Conclusion	55

Table des annexes

Annexe 1.	Lettre de mission	65
Annexe 2.	Liste des personnes rencontrées	69
Annexe 3.	Données sur le contexte de la politique du logement dans les DOM	79
Annexe 4.	L'allocation logement accession dans les DOM	118
Annexe 5.	Dispositifs actuels d'aide à l'accession et l'amélioration sociales et très sociales dans les DOM	127
Annexe 6.	Comparaison du coût global en aides publiques du LES et du LLTS	151
Annexe 7.	Scénarisation et cadrage macrobudgétaire	157
Annexe 8.	Durée d'emprunt	165
Annexe 9.	Taux d'effort minimal et dépense nette négative	168
Annexe 10.	Taux d'usure et taux d'intérêt	170
Annexe 11.	Fonds de garantie	172
Annexe 12.	Financements alternatifs	176
Annexe 13.	Etat d'avancement des documents stratégiques intercommunaux dans les cinq DOM (avril 2019)	179
Annexe 14.	Glossaire	181

Tables des illustrations

Table des photographies	57
Table des encadrés	57
Table des graphiques	57
Table des tableaux	59

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'Etat gérée par l'Agence Nationale de la Recherche au titre du programme d'investissements d'avenir portant la référence ANR-10-EQPX-17 (Centre d'accès sécurisé aux données – CASD).

Résumé

La suppression de l'allocation logement (AL) accession conduit à réexaminer la politique d'accession et d'amélioration très sociales spécifique aux les départements d'outre-mer (DOM).

Ces départements souffrent de faiblesses bien connues.

La proportion des ménages vivant sous le seuil de pauvreté y est particulièrement élevée : 84 % à Mayotte et 30 % à 40 % dans les autres DOM, contre 16 % en métropole.

La qualité du parc de logements y est bien moindre qu'en métropole : la proportion des logements dépourvus du confort de base est de 18 % à La Réunion, 41 % aux Antilles, 59 % en Guyane et 65 % à Mayotte, alors qu'elle est résiduelle en métropole, à 1 % ; on décompte 17 000 logements indignes à la Réunion, 37 000 logements spontanés en Guyane, et 20 000 logements en tôle et 20 000 logements en dur insalubres à Mayotte.

Quantitativement, hors Mayotte, la proportion de logements locatifs sociaux avoisine celle de la métropole, mais le nombre de logements locatifs très sociaux devrait être accru d'un quart (soit 30 000 logements) si l'on voulait y loger la même proportion qu'en métropole de ménages vivant sous le seuil de pauvreté. À Mayotte, le parc locatif social ne représente que 0,5 % des résidences principales.

Par rapport à la métropole, les matériaux de construction sont plus chers de plus de 30 % alors que les prix à la consommation ne sont plus élevés que de 7 % ; les prix des logements, rapportés au revenu des ménages, sont supérieurs de 50 % à 100 %, et les loyers du parc locatif social, rapportés au revenu de ses occupants les plus modestes, sont supérieurs de 10 % à 20 %.

Néanmoins, parallèlement à ces faiblesses, ces départements bénéficient, pour le logement des ménages à bas revenu d'une force à valoriser : du fait d'un ancrage local de la population nettement plus marqué qu'en métropole, qui facilite la transmission intrafamiliale du patrimoine immobilier, les ménages, même à bas revenu, disposent davantage qu'en métropole d'un bien immobilier, logement ou terrain. Ainsi, parmi les ménages vivant sous le seuil de pauvreté, la proportion de propriétaires occupants est de 45 % contre 28 % en métropole. De même, la proportion d'accédants aidés disposant d'un terrain y est beaucoup plus élevée : 4 sur 10 contre 1 sur 20. Cette proportion serait potentiellement encore plus importante si étaient réglés les défauts de titrement qui gèlent une partie du foncier privé, que ce soit par l'absence de régularisation ou par le défaut de sortie d'indivision.

Une conséquence de ces caractéristiques des DOM est que le coût global pour la collectivité de l'accession très sociale y est, par rapport à celui du logement locatif très social, inférieur d'environ 50 % en secteur « diffus », c'est-à-dire quand l'accédant dispose déjà d'un terrain, et d'environ 20 % en secteur « groupé », quand l'opération comprend l'achat du terrain. Cet avantage de coût est spécifique aux DOM et ne serait pas transposable en métropole, compte tenu notamment du niveau significativement plus élevé des bas revenus.

Eu égard à cet avantage de coût, la mission propose de rompre dans les DOM avec une politique sociale du logement principalement centrée sur le locatif telle que celle pratiquée en métropole, et de poursuivre dans son principe, tout en la réaménageant dans ses modalités, la politique d'accession et d'amélioration très sociales qui y a été menée.

Néanmoins, plus de 60 % des ménages concernés percevant le RSA ou la prime d'activité, le financement du nouveau dispositif ne peut pas être conçu indépendamment de la fusion annoncée de ces minima sociaux dans le futur revenu universel d'activité (RUA). La mission propose donc de jumeler les deux réformes. Pendant la période transitoire précédant leur mise en œuvre, la mission propose de différer la suppression de l'AL accession ou d'augmenter temporairement le montant unitaire des aides à la pierre. Cette période transitoire doit être mise à profit pour installer les outils de la nouvelle politique et notamment pour assurer la survie ou la montée en puissance de la chaîne d'acteurs nécessaire.

L'AL accession représentait en moyenne 37 % du financement des opérations concernées. Sa suppression majore automatiquement, du montant du « forfait logement », le montant du RSA et de la prime d'activité versé aux accédants bénéficiaires de ces minima sociaux. Ce forfait représente le tiers

de l'AL supprimée. Il convient de le verser en tiers payant pour qu'il puisse contribuer à l'équilibre économique des opérations, sauf si les caractéristiques du RUA rendaient cette mesure sans objet.

Au-delà du fléchage du forfait logement grâce au tiers payant, la seule piste qui soit à l'échelle pour restaurer le modèle économique de l'accession et l'amélioration très sociales, hormis une augmentation des autres aides publiques, quelle que soit leur origine (crédits budgétaires, crédits d'impôts, minima sociaux), est une réduction des coûts de construction, principalement via le développement de modèles industrialisés en construction neuve. Elle apparaît crédible mais suppose à la fois une action déterminée de l'État pour impulser et soutenir le développement de filières de production de logements à 75 000 € et 50 000 €, des volumes minimaux et une période de montée en charge. Bien que leur coût soit moindre, ces logements seraient d'une qualité au moins égale à ceux qui ont été financés jusqu'à présent au titre de l'accession très sociale dans les DOM. L'utilisation de matériaux de construction issus de filières locales, voire de l'aire régionale, moyennant des aides à la certification européenne et dans un cadre préalablement négocié avec l'Europe, sera aussi à développer. Enfin, l'auto-construction partielle et l'auto-réhabilitation permettront également de réduire les coûts ; un système d'accompagnement et d'encadrement des ménages indispensable à la qualité du logement devra impérativement être organisé.

Dans le cas des opérations « groupées », pour réduire le coût supporté par les accédants mais aussi, sur le long terme, pour assurer à la collectivité une maîtrise du revenu des occupants et les moyens d'un recyclage urbain, la mise en place d'offices fonciers solidaires (OFS) sera à rechercher, le cas échéant en s'appuyant sur les établissements publics fonciers existants dans les cinq DOM, qu'ils soient locaux ou d'État, par filialisation par exemple.

En outre, deux composantes sont indispensables au maintien du concours du système bancaire au développement des opérations d'accession et d'amélioration très sociales : les opérateurs d'intermédiation sociale et financière (« guichets uniques ») et le dispositif de garantie ; les premiers sont à consolider et le second à refonder.

Les dynamiques démographiques très contrastées entre les DOM nécessitent de différencier fortement les moyens déployés. La construction massive d'habitats à coûts concurrentiels par rapport à l'habitat informel est indispensable en Guyane et à Mayotte, dans le cadre d'opérations globales d'aménagement. Dans les autres départements, l'accession en diffus sera à privilégier, ainsi que l'amélioration, qui devrait majoritairement mobiliser les énergies et les crédits aux Antilles, soumises à un déclin démographique et à un vieillissement de la population très élevé, et compte tenu de la vétusté, voire de l'abandon, d'une part significative du parc de logements existants.

Le défaut quasi généralisé des politiques territoriales de l'habitat, qu'elles soient à l'échelle du département, ou à celle de ses intercommunalités, nécessite une mobilisation spécifique de l'État sous l'égide des préfets pour animer ces politiques, sur la base de corpus de connaissances à conforter significativement grâce à la mise en place d'observatoires partagés. Une présidence conjointe du CDHH ou CTHH par le Préfet et le Président du Département ou de la Collectivité territoriale devra être instaurée par les textes, comme pour le CRHH en Île-de-France. Les moyens de l'État affectés à la conception et à la conduite des politiques du logement doivent être renforcés.

En fonction des politiques territorialisées permettant de fixer des objectifs de production raisonnés, la répartition entre accession et locatif des moyens affectés par l'État en faveur du logement des ménages à très bas revenu doit être revue en faveur de l'accession et de l'amélioration très sociales. Les logements qui bénéficient de ces politiques spécifiques aux outre-mer, doivent être comptabilisés, sous certaines conditions, en tant que logements sociaux au titre de l'article 55 de la loi SRU.

Enfin, la structure urbaine se dégrade et les atteintes à l'environnement s'amplifient en Guyane et à Mayotte du fait du développement anarchique et rapide et des pollutions généralisées par les défauts de traitement des eaux usées et des déchets et, dans les autres DOM, du fait de la consommation non maîtrisée des espaces agricoles et naturels ou de la dévitalisation des centres-bourgs, très marquée aux Antilles.

Les carences de viabilisation, et plus globalement d'aménagement, mais aussi l'insuffisance voire le déclin des interventions globales sur l'habitat, entravent le développement d'une offre de construction

ou d'amélioration mieux à même de répondre aux besoins. Pour y remédier, il est nécessaire de mobiliser les voies d'une capacité opérationnelle accrue :

- en examinant l'opportunité de doter la Guadeloupe et la Martinique d'opérateurs d'aménagement de l'État et en soutenant les deux EPFA de Guyane et de Mayotte pour conduire les opérations d'aménagement et de RHI à l'échelle des besoins de ces deux départements ;
- en promouvant vigoureusement les opérations programmées d'intervention sur l'habitat à l'initiative des collectivités du bloc communal ;
- en accélérant la fiabilisation des titres fonciers par des aides publiques facilitant les régularisations et sorties d'indivision.

En tout état de cause, pour être efficace, une politique d'accession et d'amélioration très sociales doit être assurée sur une durée de dix ans indispensable à l'émergence et à la structuration des filières d'acteurs à la bonne échelle, dans le cadre d'une contractualisation avec les principaux acteurs. Ainsi, les opérateurs sur lesquels reposent les projets d'accession et d'amélioration très sociales, qu'ils soient monteurs, industriels, d'encadrement à l'auto-construction, aujourd'hui fragilisés, pourront se déployer et se consolider, grâce à une perspective de production stable dans le temps.

Liste des recommandations	Page
Recommandation 1. Donner dans les DOM une priorité nouvelle à la politique d'accession et d'amélioration très sociales pour un coût unitaire bien moindre pour la collectivité qu'une politique principalement centrée sur le logement locatif très social comme en métropole. Réexaminer dans ce cadre la répartition des moyens de l'État entre accession et location très sociales.	34
Recommandation 2. Jumeler la réforme de l'accession et de l'amélioration très sociales dans les DOM avec la création du revenu universel d'activité (RUA). D'ici à la mise en œuvre conjointe des deux nouveaux dispositifs, différer la suppression de l'AL accession dans les DOM ou bien augmenter temporairement le montant unitaire des aides à la pierre. Mettre à profit la période transitoire pour mettre en place les outils de la nouvelle politique et pour assurer la survie ou la montée en puissance de la chaîne d'acteurs nécessaire.	54
Recommandation 3. Mandater les préfets pour mettre en place les observatoires et outils de suivi de la politique d'accession et d'amélioration très sociales et pour co-élaborer avec les collectivités les politiques territorialisées de l'habitat dans chaque département, avec un positionnement renforcé au sein des CDHH (co-présidence) ; étoffer pour cela leurs services habitat sur le volet de l'ingénierie stratégique. Actualiser les arrêtés nationaux de 1996 et 1997 définissant le dispositif de financement et inviter les préfets à en faire une déclinaison stratégique locale.	37
Recommandation 4. Comptabiliser au titre des logements sociaux de l'article 55 de la loi SRU, sur une période d'au moins 15 ans, les LES et les logements ayant fait l'objet d'une AAH, sous certaines conditions pour cette dernière (sortie d'insalubrité, mise aux normes de sécurité, montant minimal de travaux, etc.).	37
Recommandation 5. Lancer un appel à projet national, différencié par DOM, en vue de générer des filières de modèles industrialisés à coût maîtrisé : logements à 75 000 € et à 50 000 €. Promouvoir les filières de matériaux de construction endogènes ou issus de l'aire régionale dans un cadre de certification européenne préalablement négocié avec l'Europe, ainsi que l'auto-construction partielle et l'auto-amélioration encadrées. Rechercher la mise en place d'offices fonciers solidaires, le cas échéant en s'appuyant sur les deux EPFA et les trois EPF locaux, par filialisation par exemple.	48
Recommandation 6. Examiner l'opportunité de doter la Guadeloupe et la Martinique d'opérateurs d'aménagement de l'État, en capacité d'initiative d'opérations d'aménagement et soutenir les deux EPFA de Guyane et de Mayotte pour conduire les opérations d'aménagement et de RHI à l'échelle des besoins de ces deux départements. Promouvoir vigoureusement les opérations programmées d'intervention sur l'habitat. Envisager l'extension du rôle des EPFA de Guyane et de Mayotte vers la fonction d'opérateur d'accession très sociale.	38
Recommandation 7. Accélérer la fiabilisation des titres fonciers en l'aidant financièrement lorsque c'est nécessaire.	40
Recommandation 8. Consolider les opérateurs agréés d'intermédiation sociale et financière (« guichets uniques ») et mettre en place un nouveau dispositif de garantie.	39
Recommandation 9. Instaurer le versement en tiers payant du forfait logement associé au RSA et à la prime d'activité, sauf si les caractéristiques du RUA rendaient cette mesure sans objet.	42
Recommandation 10. Assurer cette politique d'accession et amélioration très sociales dans les DOM et ses nouveaux dispositifs dans le cadre d'une contractualisation avec les principaux acteurs, et sur une durée de 10 ans indispensable à l'émergence et à la structuration des filières d'acteurs à la bonne échelle.	49

Introduction

Par lettre du 18 juin 2018, le directeur de cabinet du premier ministre a demandé à l'Inspection générale des finances, (IGF), au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)¹ de diligenter une mission d'évaluation et de propositions sur le dispositif d'accession très sociale à la propriété dans les départements d'outre-mer, portant sur les points suivants :

1. faire un bilan des aides pour l'accession au logement en outre-mer afin d'identifier, dans la perspective de la loi de finances pour 2019, les dispositifs adaptés à ces territoires,
2. proposer des dispositifs de soutien aux travaux de sortie de l'habitat indigne des biens occupés par des propriétaires occupants.

Dans les départements d'outre-mer, la question du logement est notamment caractérisée par la présence importante d'un habitat insalubre ou indigne et par des niveaux de revenus significativement plus bas qu'en métropole. Dans ce contexte spécifique, l'action contre l'insalubrité s'est fortement appuyée sur deux outils de solvabilisation des ménages à très bas revenus :

- d'une part, une aide à la pierre, accordée soit à l'amélioration de logements (AAH), soit à la construction de logements très bon marché d'un type original, les logements évolutifs sociaux (LES) et, comme celle attribuée au logement locatif social, financée sur l'enveloppe de l'action « logement » (également appelée ligne budgétaire unique ou « LBU ») du programme 123 (Conditions de vie outre-mer) ;
- d'autre part, une aide à la personne, l'allocation logement (AL), qui réduisait à un bas niveau (de l'ordre de 50 à 100 euros par mois) le « reste à charge » des ménages, c'est-à-dire la mensualité de remboursement des prêts contractés diminuée du montant de cette aide.

Il importe de souligner que l'allocation logement dite « accession » s'applique non seulement à des opérations d'accession à la propriété mais également à des opérations d'amélioration. Pour ces deux types d'opérations, la combinaison de la subvention LBU et de l'allocation logement « accession » a permis à des ménages à très bas revenu de sortir de l'insalubrité, moyennant des taux de subventions nécessairement élevés.

La suppression de l'AL accession pour le flux des prêts signés à compter du 1^{er} janvier 2018, figurant dans la loi de finances initiale (LFI) 2018, a perturbé l'équilibre financier des opérations en cours de montage, avec pour conséquences :

- de bloquer, pour plusieurs centaines de ménages, la contractualisation du prêt destiné à financer les travaux, alors même que ces derniers avaient déjà fait l'objet d'une décision de subvention de l'État ;
- d'interrompre le flux de nouvelles opérations de ce type, faute de solution globale de financement compatible avec le niveau de revenu des populations concernées.

En accord avec le commanditaire, la mission s'est fixé pour objectifs :

1. pour la fin du mois de septembre 2018, de proposer des scénarios permettant de débloquent en urgence, à l'occasion notamment du projet de loi de finances (PLF) pour 2019, les dossiers en suspens ;
2. pour la fin du premier trimestre 2019, de proposer la définition de produits de logement et d'outils procéduraux et financiers nouveaux susceptibles d'être mis en place, via notamment le PLF pour 2020, au 1^{er} janvier de cette année.

La remise d'un rapport intermédiaire fin septembre 2018 a été à l'origine d'un amendement du PLF 2019, qui a reporté la suppression de l'allocation logement par exception, au « 1^{er} janvier 2020 pour les

¹ L'IGF et l'IGAS n'ont finalement pas participé à la mission.

logements ayant fait l'objet d'une décision favorable de financement, prise avant le 31 décembre 2018, du représentant de l'État en Guyane, en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion. »

Elaboré pour répondre au deuxième objectif, le présent rapport, établit un état de lieux de l'accession et de l'amélioration très sociales, avant de proposer un panel de dispositions qui permettraient de renouveler le dispositif et de chiffrer plusieurs scénarios.

Le 14 mars 2019 ont été annoncées² une concertation en 2019, puis une loi en 2020, visant à mettre en place avant la fin du quinquennat un nouveau dispositif, le revenu universel d'activité (RUA), destiné à remplacer notamment le revenu de solidarité active (RSA) et la prime d'activité. Une grande majorité des bénéficiaires de LES et AAH percevant ces minima sociaux, cette réforme interagira étroitement avec le sujet du présent rapport.

² <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/christelle-dubos-lance-les-travaux-techniques-du-revenu-universel-d-activite>.

1 Présentation du dispositif de l'accession à la propriété et de l'amélioration très sociales dans les DOM (LES et AAH)

1.1 Un dispositif qui s'est constitué progressivement à partir de 1981 et n'a plus évolué depuis 20 ans

Dans le prolongement de la réforme des aides au logement de 1977³, les premiers dispositifs d'accession à la propriété et d'amélioration de l'habitat adaptés à la situation particulière des départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) ont été mis en place en 1981. Les deux volets, accession et amélioration, ont par la suite évolué jusqu'en 1997, tout en conservant les principes de base qui en font la spécificité :

- un dispositif destiné à un public à très bas revenus, avec un financement adapté à cette vocation très sociale ;
- un financement combinant subvention de l'État et prêt complémentaire dont le remboursement est rendu possible par le versement d'une allocation logement « accession » ;
- une adaptation fine aux différents contextes locaux par des arrêtés préfectoraux prévus dans l'arrêté national.

Plus particulièrement pour chaque volet :

- en accession :
 - un logement modeste, à faible coût (caractéristiques minimales réduites, possibilité de livraison non fini, les finitions, voire l'adjonction d'espaces supplémentaires, étant effectués par l'accédant) ;
 - un dispositif dédoublé permettant de cibler :
 - la construction d'un logement par des ménages déjà propriétaires d'un terrain (secteur « diffus », cf. Encadré 1) ;
 - le relogement de ménages dans des situations critiques d'insalubrité, d'indignité ou d'exposition à un risque majeur (secteur « groupé », cf. Encadré 1) ;
- en amélioration :
 - des travaux limitativement définis pour répondre aux spécificités ultramarines et locales (réparations sur les clos et couvert, adjonction de pièces supplémentaires, accessibilité aux personnes handicapées et adaptation au vieillissement).

³ La réforme de 1977, issue du rapport « Barre », a recentré les aides publiques au logement sur l'aide à la personne, réduisant parallèlement l'aide à la pierre.

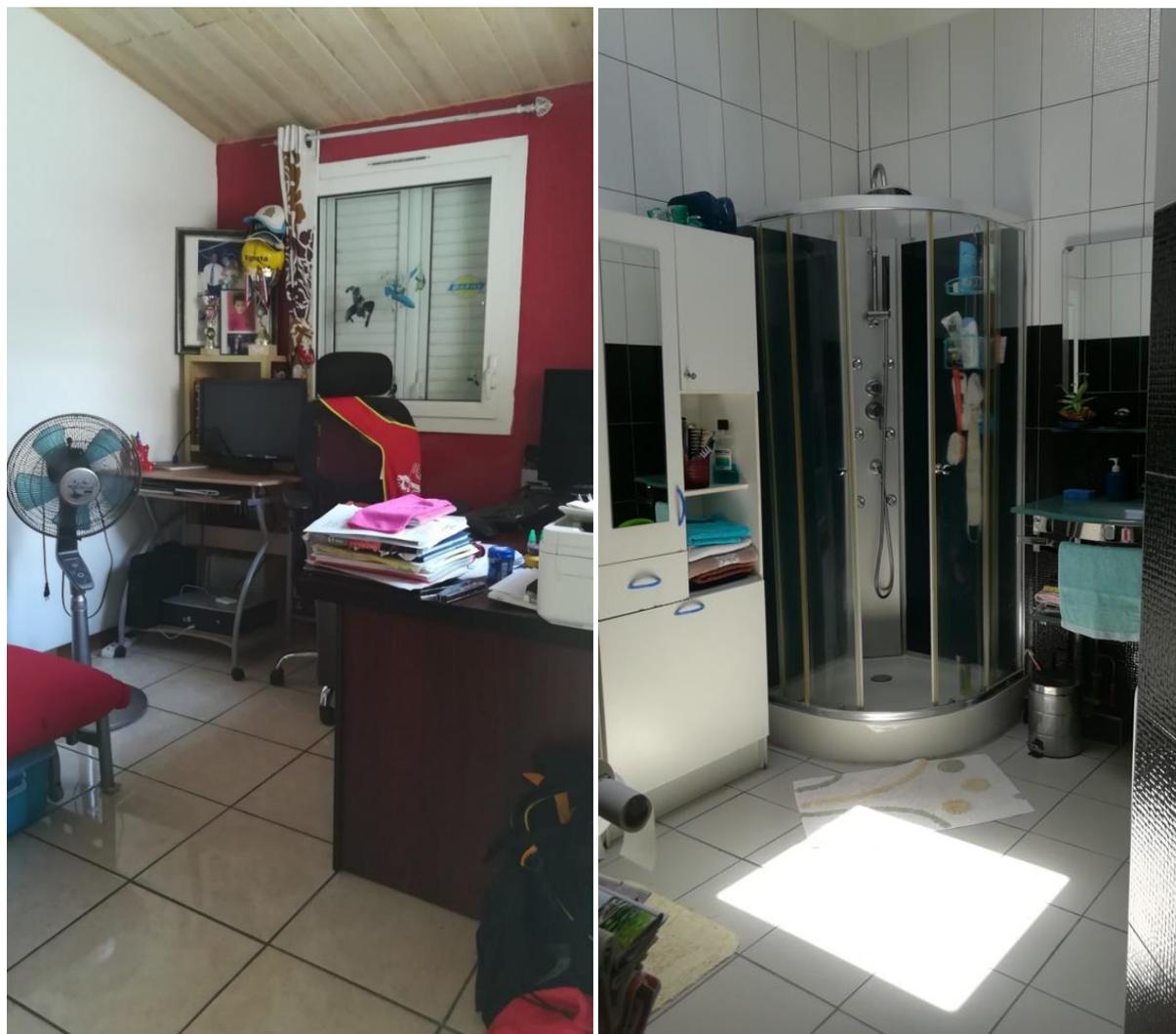
Photographies 1 : LES récents (2015) à St-Denis de La Réunion



Le LES se distingue par la possibilité laissée aux occupants de réaliser des espaces supplémentaires (garage, varangue, ...) où se côtoient différents matériaux et finitions.

Source : CGEDD.

Photographies 2 : carrelages, faux-plafond et cabine de douche réalisés en auto-finition dans des LES récents (2015) à St-Denis de La Réunion



Source : CGEDD.

Photographies 3 : LES de 30 ans (1988) au Lamentin (Martinique), varangues (pièces à vivre couvertes, à l'air libre) réalisées par les occupants



Source : CGEDD.

Photographies 4 : défauts d'étanchéité en toiture ayant entraîné des désordres traités dans le cadre de l'AAH (Martinique et La Réunion)



Source : CGEDD.

Photographies 5 : amélioration de logements comprenant une réfection de toiture (Guadeloupe)



Source : CGEDD.

L'arrêté du 20 février 1981⁴ ouvre la voie en créant une subvention pour permettre aux ménages à très bas revenus d'accéder à un logement à vocation très sociale (appelé communément LTS), ou, en tant que propriétaires-occupants d'un logement existant, de financer des travaux d'amélioration.

Il est précisé que « *l'accession à la propriété du logement peut être réalisée sous la forme de vente, ou de maîtrise d'ouvrage par l'accédant* » et que le dispositif de subvention couvre l'achat du terrain et sa viabilisation. Le texte précise également que « les logements doivent répondre aux caractéristiques techniques minimales d'habitabilité, définies par arrêté préfectoral. » et que « *les logements peuvent être livrés ou vendus dès l'achèvement des travaux de gros œuvre et des installations sanitaires alors même que les travaux de finition et les aménagements intérieurs n'auraient pas été réalisés.* »

Quant aux travaux d'amélioration subventionnables, ils doivent limitativement concerner l'équipement du logement en eau courante ou en électricité, l'installation et le raccordement d'appareils sanitaires, les réparations portant sur le clos et le couvert, ou la construction de pièces supplémentaires.

L'arrêté du 13 mars 1986⁵ institue officiellement le logement évolutif social (LES). Il se substitue, pour le volet accession, à celui de 1981 (dont il abroge les articles 1 à 19 correspondants), en distinguant le secteur « diffus » du secteur « groupé » (voir en encadré ci-dessous la définition de ces termes, spécifique au dispositif). L'arrêté, entre autres évolutions, fixe le montant maximal du prix des LES et introduit une règle de remboursement de la subvention par l'accédant pendant une période de 15 ans en cas d'infraction aux engagements contractuels.

Alors que le texte de 1981 laissait simplement la possibilité d'une livraison sans réalisation des finitions ni des aménagements intérieurs, l'arrêté « LES » précise d'entrée que « notamment les aménagements intérieurs et la finition seront réalisés par l'accédant ».

Encadré 1 : secteur « diffus » et secteur « groupé »

Secteur « diffus » et secteur « groupé »

Une définition particulière au dispositif de financement du LES

Il est important de préciser que les notions de secteur « diffus » et secteur « groupé » sont différentes de l'acception commune en métropole, liée à la qualité du maître d'ouvrage (particulier ou promoteur) et au type de permis de construire.

En effet, l'article premier de l'arrêté de 1986 affiche d'entrée la distinction entre secteur « diffus » et secteur « groupé », précisant que dans le premier cas la construction des LES pourra être assurée « *soit par des personnes physiques accédant directement à la propriété (secteur diffus), soit par des maîtres d'ouvrage qui les réalisent en vue de leur cession ultérieure (secteur groupé)* ».

Mais, au-delà de la question de la maîtrise d'ouvrage, l'article 4 vient préciser que le prix du terrain est inclus dans le montant de l'opération uniquement en secteur « groupé », alors que l'opération en secteur « diffus » ne comprend que l'aménagement de ce terrain et la réalisation des réseaux.

Concrètement, le secteur « diffus » concerne donc des ménages déjà propriétaires d'un terrain (cas beaucoup plus fréquent dans les DOM que dans l'Hexagone) et qui souhaitent accéder à la propriété d'un logement à bâtir sur ce foncier nu, alors que le secteur « groupé » permet, par son financement plus large, d'accéder plus classiquement à la propriété d'un ensemble terrain + bâti.

⁴ Arrêté du 20 février 1981 "relatif aux aides de l'État à la construction de logements à vocation très sociale et à l'amélioration des logements dans les départements d'outre-mer".

⁵ Arrêté du 13 mars 1986, relatif aux aides de l'État à la construction de logements évolutifs sociaux (LES) dans les départements d'outre-mer.

L'arrêté du 20 février 1996⁶, toujours en vigueur, intègre l'aide à l'amélioration de l'habitat (AAH) dans le dispositif du LES (et abroge les articles résiduels correspondants de l'arrêté de 1981). À la liste des travaux subventionnables de 1981, confirmée, s'ajoutent « les travaux d'accessibilité du logement et son adaptation aux personnes handicapées physiques, aux personnes âgées ou à mobilité réduite ». Il crée en outre une possibilité d'accession très sociale à la propriété par acquisition-amélioration d'un logement existant.

Enfin, **l'arrêté**⁷ **du 29 avril 1997**, qui constitue la base juridique actuelle des LES, se substitue, en l'abrogeant, à l'arrêté du 13 mars 1986. Outre des plafonds de subvention modifiés et tenant compte de la composition du ménage, ainsi que l'introduction d'un taux d'effort minimal de l'accédant (10 ou 20 % selon le niveau de revenu), l'évolution majeure réside dans la création de fonds locaux de garantie des emprunts et de la mise en place, dans chaque département, d'un service d'interface sociale et financière apportant une sécurisation très importante du remboursement des prêts.

Depuis le 1^{er} avril 2017, le département de Mayotte bénéficie également de cette aide, qui est, selon les revenus des bénéficiaires, une aide pour les logements en accession à la propriété soit sociale (LAS), soit très sociale (LATS)⁸.

1.2 Un système d'acteurs spécifique destiné à sécuriser l'accession et les travaux d'amélioration pour un public socialement et économiquement fragile

Autour du ménage, qu'il soit accédant à la propriété ou propriétaire-occupant d'un logement à améliorer, et des acteurs habituels de l'accession à la propriété (financeurs et prêteurs), s'est constitué progressivement un système d'acteurs spécifique, permettant de sécuriser le processus d'accession pour des publics dont le niveau de revenus – ils ne disposent majoritairement que des minima sociaux – et la fragilité sociale nécessitent un accompagnement renforcé.

Parmi les financeurs, on trouve en premier lieu l'État, artisan du dispositif de l'accession très sociale, qui verse la subvention principale prélevée sur la « ligne budgétaire unique » (LBU)⁹. Les collectivités locales – Région, Département ou Collectivité territoriale unique – peuvent également apporter une subvention complémentaire. La Caisse d'allocations familiales (CAF), outre son rôle de payeur de certaines prestations sociales (allocation familiales, allocation logement, RSA, prime d'activité), peut consentir un prêt ou verser une subvention à certains allocataires.

Les prêteurs sont les organismes bancaires classiques. Dans les faits, la concurrence s'est raréfiée dans le temps, et seule la BRED et ses filiales (Sofider notamment) restent présentes en 2019. Les filiales d'Action Logement peuvent dans certains cas consentir des prêts dans le cadre du « 1 % logement ».

⁶ Arrêté du 20 février 1996 relatif aux aides de l'État à l'acquisition-amélioration de logements à vocation très sociale et à l'amélioration des logements en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

⁷ Arrêté du 29 avril 1997 relatif aux aides de l'État pour l'accession très sociale en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

⁸ Dans la suite du rapport, le terme LES sera utilisé dans un sens générique pour désigner aussi bien les LES que les LAS et LATS.

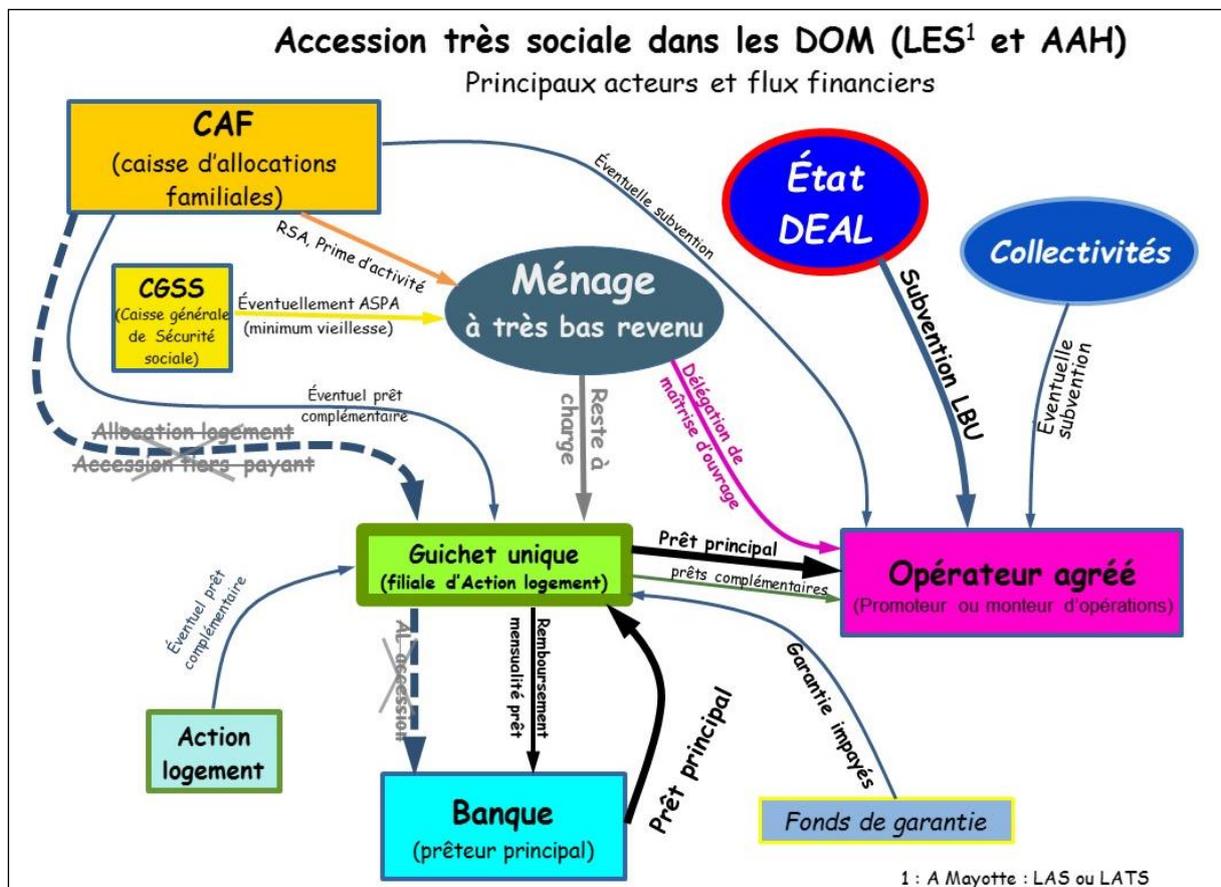
⁹ Créée en 1978 dans le but de faciliter un traitement particulier adapté aux spécificités des outre-mer, la LBU est gérée par le ministère en charge des outre-mer. Elle est destinée à financer les interventions urbaines et les aides à la pierre, constituant ainsi une exception à la gestion de ces aides par le ministère en charge du logement.

Les **opérateurs sociaux agréés**¹⁰ constituent une catégorie spécifique qui assurent la maîtrise d'ouvrage d'opérations de LES « groupé » ou une maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux de construction neuve ou d'amélioration, pour le compte de l'accédant. Au-delà de cette fonction de maîtrise d'ouvrage, certains d'entre eux, comme SOLiHA (anciens « PACT »), sont des monteurs d'opérations qui accompagnent le ménage dans la démarche d'accession ou d'amélioration et l'aident à constituer son dossier ; d'autres sont également constructeurs de maisons individuelles.

Enfin, acteur essentiel au bon fonctionnement du dispositif, le « **guichet unique** »¹¹ est chargé d'une mission d'interface sociale et financière entre l'établissement de prêt et le ménage. Il négocie le prêt pour le compte de ce dernier et se charge de rembourser le prêteur en collectant l'allocation logement que lui verse la CAF en tiers-payant, ainsi que la part restant à la charge de l'accédant. Cette fonction est primordiale étant donné le niveau de revenus très faible des ménages concernés.

Le schéma ci-après illustre les relations et principaux flux financiers entre les différents acteurs.

Schéma 1 : principaux acteurs et flux financiers



Conception du schéma : CGEDD – avril 2019.

¹⁰ L'arrêté du 20 février 1996 (amélioration de l'habitat) introduit dans son article 10 la possibilité pour le ménage de déléguer la maîtrise d'ouvrage des travaux à un organisme ayant conclu une convention d'agrément avec le préfet. L'arrêté du 29 avril 1997 (LES) introduit dans son article 1 l'agrément des opérateurs assurant la maîtrise d'ouvrage en secteur groupé.

¹¹ Les guichets uniques se sont développés dans chaque DOM sur la base du modèle réunionnais « Réunion habitat » créé en 1992. Actuellement, Réunion Habitat intervient à la Réunion et à Mayotte, ATRIOM à la Guadeloupe et Martinique Habitat à la Martinique (tous trois filiales d'Action logement). Il n'y a plus de guichet unique en Guyane depuis le retrait d'ATRIOM.

1.3 Des revenus très modestes entraînant une contribution élevée de la collectivité malgré des montants d'opération limités

Parmi les attributaires récents de LES et d'AAH qui bénéficient de l'allocation logement, 61 % perçoivent le RSA ou la prime d'activité et 5 % perçoivent l'allocation aux adultes handicapés (cf. Annexe 4). Ces aides sont donc ciblées sur des ménages très modestes. Leurs plafonds de ressources, égaux à ceux du logement locatif très social (LLTS), représentent un peu plus de deux fois le RSA (Tableau 1).

Tableau 1 : plafonds de ressources en 2017

Nombre de personnes	Plafonds de ressources						RSA en multiples du SMIC
	en euros		en multiples du SMIC		en multiples du RSA		
	LES, AAH et LLTS	PTZ	LES	PTZ	LES	PTZ	
1	13 583	30 000	1,1	2,4	2,3	5,1	0,5
2	18 139	42 000	1,4	3,3	2,1	4,8	0,7
3	21 813	51 000	1,7	4,0	2,1	4,8	0,8
4	26 334	60 000	2,1	4,7	2,1	4,8	1,0
5	30 979	69 000	2,4	5,4	2,1	4,7	1,2

NB 1 : hors Mayotte (cf. Annexe 5).

NB 2 : le plafond de ressources du logement locatif social (LLS) est supérieur d'un tiers à celui du logement locatif très social (LLTS).

Le montant des projets est adapté au faible revenu des ménages concernés.

- En LES, le prix moyen (hors terrain) des maisons est inférieur d'un tiers à celui des maisons individuelles construites dans les DOM et de 45 % à celui des maisons construites sur l'ensemble de la France. En LES « diffus », les montants d'opération sont voisins de 90 000 €¹². En LES « groupé », les montants d'opération figurant dans les plans de financement sont plus élevés d'environ 10 000 €, mais n'incluent qu'une partie du coût du foncier, puisqu'ils ne comprennent pas les subventions diverses accordées au foncier en amont des opérations, soit environ 40 000 €. Une fois ces subventions prises en compte, le montant des opérations en LES « groupé » ressort voisin de 140 000 €.
- En AAH, les montants d'opérations sont très dispersés. Lorsque l'opération donne lieu à prêt bancaire (les bases de données des guichets uniques fournissent alors des détails sur les opérations et les demandeurs), les montants d'opération sont voisins de 50 000 €¹³.

Malgré la relative modicité de leurs montants, les opérations n'ont été possibles que moyennant des aides à la pierre et à la personne élevées, en raison de la faiblesse des revenus des ménages concernés. Le montant moyen de la principale aide à la pierre, celle accordée par l'État (« subvention LBU ») est¹⁴ de 32 000 € en LES et de 22 000 € en AAH. Pour les, il est limité par trois plafonds : un pourcentage du coût de l'opération (50 %)¹⁵, un montant en euros dépendant des caractéristiques du ménage et de l'opération et un troisième plafond qui prend la forme d'un minimum de taux d'effort mais n'est pas

¹² En valeur moyenne sur la période 2015-2017.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

¹⁵ À Mayotte, 50 % également en LAS mais 75 % en LATS.

appliqué en pratique (cf. Annexe 5, A.a.). Pour l'AAH, la subvention est plafonnée à 70 % de la dépense subventionnable (et 80 % en cas de ravalement ou peinture des façades).

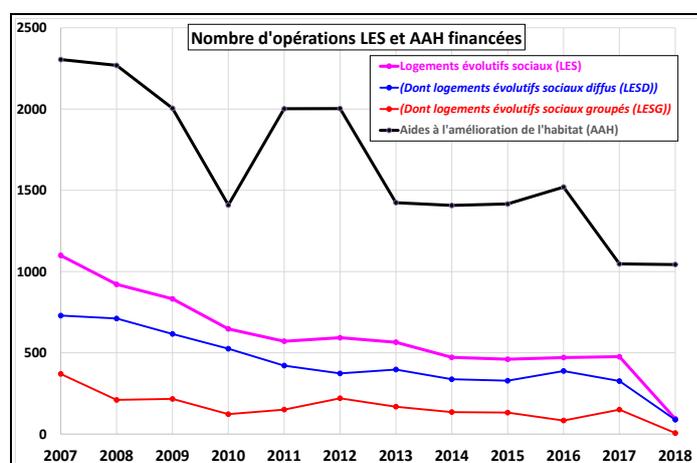
En outre, les ménages ont bénéficié d'aides à la pierre complémentaires (collectivités locales, organismes sociaux) et de l'allocation logement (AL) : en LES, 85 % des ménages ont perçu une AL d'un montant moyen de 250 €, et en AAH, 15 % ont perçu une AL d'un montant moyen de 190 euros¹⁶.

Il en résulte que les opérations ayant bénéficié de l'AL ont été globalement financées par la collectivité à hauteur de 84 %, et par les ménages à hauteur de 16 % seulement.

1.4 Une baisse historique du nombre d'opérations financées mais une quasi stabilité en LES depuis 2010

Le Graphique 1 indique le nombre d'opérations LES et AAH financées chaque année depuis 2007 (cf. Annexe 5, B.).

Graphique 1: nombre d'opérations LES et AAH financées sur LBU



Source : CGEDD d'après DGOM.

500 LES et 1300 AAH ont été financés chaque année en moyenne sur la période 2015-2017. Le nombre de LES financés annuellement a baissé à la fin des années 2000, puis est resté relativement stable, aux environs de 500. Il a été de 476 en 2017. Le nombre d'AAH, qui avait dépassé les 2000 unités par an à la fin des années 2000, est resté ensuite voisin de 1500 par an, puis a diminué à 1047 en 2017.

En 2018, le nombre de LES financés a fortement chuté. Le nombre d'AAH financées n'a pas diminué et a même augmenté en Martinique. Cela résulte de ce que l'allocation logement finançait une proportion beaucoup plus élevée des LES que des AAH : 85 % contre 15 %. Sa suppression a donc eu des effets très différenciés sur ces deux types d'opérations.

Hormis le cas très particulier de 2018, les explications de la baisse des effectifs qui sont avancées par les acteurs tiennent à la conjonction de plusieurs facteurs, toujours liés à un renchérissement de la construction, qui rend plus difficile le bouclage financier pour des ménages ayant une capacité financière qui reste très faible.

- Tout d'abord, il s'agit du renforcement des normes de construction et de leur addition, conduisant directement à l'augmentation des coûts de construction.
- Cette augmentation tient également à la disparition progressive de l'évolutivité du logement. À la création du dispositif dans les années 1980, l'évolutivité prise en compte dans le

¹⁶ En décembre 2017, pour les allocataires dont le prêt a été signé de 2013 à 2016. La proportion de bénéficiaires de l'AL et son montant diminuent dans le temps pour une génération d'emprunteurs donnée.

financement pouvait être très importante, puisque les matériaux de construction rentraient directement dans l'assiette du financement. Avec le temps, la réalisation des finitions (revêtements de sols et de mur) par les occupants ou celle de travaux de second œuvre, voire la création de volumes habitables en extension du logement de base (classiquement, création d'une varangue), qui constituait la norme du dispositif LES (justifiant le caractère « évolutif » du logement) a quasi disparu¹⁷. L'économie correspondante ne vient donc plus en déduction du prix de sortie plus élevé dans les DOM.

1.5 Une coexistence avec le dispositif d'accession sociale de droit commun

Le dispositif d'accession (LES) et amélioration (AAH) très sociales spécifique aux DOM y coexiste¹⁸ avec celui du PTZ, dispositif d'accession sociale de droit commun en vigueur dans l'ensemble de la France (cf. Annexe 5, A.b).). Le PTZ, comme le LES, finance l'accession à la propriété au sens strict, c'est-à-dire hors travaux d'amélioration réalisés par des propriétaires occupants. Pour ces travaux d'amélioration, le dispositif destiné, en métropole, aux propriétaires à très faible revenu est celui des aides de l'ANAH. Il n'est pas applicable dans les DOM, qui bénéficient par contre du dispositif AAH. En moyenne sur 2015-2017, 1400 PTZ ont été mis en force dans les DOM, à comparer aux 500 LES et 1300 AAH financés. Le nombre de PTZ a donc été trois fois supérieur au nombre de LES.

Par rapport au PTZ, le LES se caractérise par des montants d'opération, des plafonds de ressources, des revenus moyens et des taux d'effort deux fois plus faibles et par une subvention quant à elle deux fois plus élevée¹⁹.

Ces deux produits s'adressent donc à des gammes d'opérations et de ménages différentes. Si le premier est « social », le second est clairement « très social ».

1.6 Une contribution de la collectivité à l'accession et à l'amélioration sociales et très sociales dans les DOM de 130 M€ par an sur 2015-2017

La contribution de la collectivité à l'accession et à l'amélioration sociales et très sociales dans les DOM se décompose, comme cela a été vu, en aides à la personne et aide à la pierre. La relation entre aides à la pierre et aides à la personne est complexe : toutes les opérations d'accession ou d'amélioration donnant lieu à aide à la pierre ne donnent pas lieu à une aide personnelle au logement. Inversement, l'aide personnelle au logement peut être attribuée à des ménages qui ne bénéficient pas d'aide à la pierre. Plusieurs aides à la pierre peuvent en outre coexister sur un même projet.

En matière d'aide à la personne, l'allocation logement accession, en voie d'extinction puisque supprimée pour les nouveaux entrants, comptait 12 000 bénéficiaires fin 2017. Ces dernières années, le flux annuel de nouvelles opérations ouvrant droit à AL accession dans les DOM était de l'ordre de 1 000, dont 500 LES et 300 opérations d'amélioration avec ou sans LBU (Tableau 2).

¹⁷ L'évolution des exigences de « qualité » et des contraintes normatives, ainsi que les questions de responsabilités et d'assurance, sont mises en avant par les acteurs pour expliquer ce déclin de l'auto-construction, de même que le risque supposé que ces finitions ne soient jamais réalisées et que le logement se dégrade très rapidement. Si la mission a eu l'occasion de constater le mauvais état de certains LES mal entretenus, elle a pu à l'inverse visiter des logements parfaitement finis et entretenus. Plusieurs acteurs de terrain ont souligné à ce sujet que le statut de propriétaire peut contribuer à responsabiliser l'occupant du logement et le motiver pour valoriser son bien.

¹⁸ Le prêt social location accession (PSLA) est également pratiqué, mais en très faible nombre. L'amélioration en fiscalisation, a par contre régulièrement progressé aux Antilles (d'une centaine en 2015 à 250 en 2017).

¹⁹ 32 000 euros contre 15 000 euros en moyenne sur 2015-2017.

Tableau 2: bénéficiaires de l'allocation logement dite « accession » dans les DOM en 2017

	Nombre de bénéficiaires en décembre 2017	Nombre annuel de nouvelles ouvertures de droit au cours des dernières années
Accession LES (avec subvention LBU)	7 622	500
Amélioration (avec ou sans subvention LBU)	1 646	300
Accession autre que LES (sans subvention LBU)	2 828	200
Total	12 096	1 000

Source : CGEDD d'après CNAF

Ainsi, alors que la plupart des LES donnent lieu à aide personnelle, ce n'est le cas que de 15 % des opérations d'AAH. La raison en est que le revenu des attributaires de subventions LBU peut être supérieur au revenu d'exclusion de l'AL, mais aussi que de nombreuses opérations d'amélioration de faible montant ne donnent pas lieu à prêt et donc à ouverture de droit à AL.

Le flux de nouveaux bénéficiaires de l'allocation logement accession dans les DOM a été divisé par trois en quinze ans, sous l'effet d'une réduction des nombres d'opérations mais aussi de la sous-actualisation du barème de cette aide.

L'aide à la pierre regroupe les dispositifs LES, AAH et PTZ, mais également des dispositifs spécifiques mis en place par des acteurs locaux (collectivités locales mais également caisses d'allocations familiales et de sécurité sociale) et destinés à compléter le financement des LES et AAH ou destinés à des publics particuliers, par exemple personnes âgées ou familles à bas revenus, souvent pour des montants de travaux faibles financés sans prêt bancaire.

Le montant total des aides à l'accession et à l'amélioration sociales et très sociales (cf. Annexe 5, B.a.) a été d'environ 130 M€ par an en moyenne sur la période 2015-2017 (Tableau 3). La « ligne budgétaire unique » (LBU) ne représente qu'un tiers de ce total (44 M€ sur 130 M€).

Tableau 3: aides à l'accession et à l'amélioration sociales et très sociales, moyenne annuelle 2015-2017

Moy2015-2017	MONTANTS TOTAUX DE SUBVENTION OU EQUIVALENT Moy2015-2017																	
	Accession						Amélioration						Accession + amélioration					
	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM
AL	2,5	1,9	0,3	26,6	0,3	32	1,6	0,5	0,0	1,7	0,0	4	4,0	2,4	0,3	28,3	0,3	35
PTZ	4,3	3,3	2,2	11,4	0,0	21	0,0	0,0	0,0	0,0	0	4,3	3,3	2,2	11,4	0,0	21	
LBU	0,8	3,3	0,5	8,9	2,4	16	5,8	10,6	1,1	11,0	0,1	28	6,6	13,8	1,6	19,9	2,5	44
Région	0,0	0,8	0,3	0,0	0,0	1	0,6	4,1	0,0	5,3	0,0	10	0,6	4,9	0,3	5,3	0,0	11
Département	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,4	1,1	0,0	13,1	0,9	15	0,4	1,1	0,0	13,1	0,9	15
Interco	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0
CAF et SS	0,0	1,4	0,0	0,1	0,0	1	0,1	0,7	0,0	0,6	0,0	1	0,1	2,1	0,0	0,6	0,0	3
Total	8	11	3	47	3	71	8	17	1	32	1	59	16	28	4	79	4	130

Source : CGEDD d'après DEAL, autres acteurs locaux, CNAF, SGFGAS.

1.7 L'accession et l'amélioration très sociales ont mobilisé un cinquième du montant de la LBU sur 2015-2017

Le montant de 46²⁰ millions d'euros de LBU affecté annuellement sur 2015-2017 au LES et à l'AAH (cf. Annexe 5, B.b.) représente seulement 21 % du montant total de l'ensemble de cette ligne budgétaire (Tableau 4). Il est trois fois plus faible que celui affecté au logement locatif social et sept fois plus faible si l'on considère la seule construction de logements neufs (hors travaux seuls) : ainsi en construction neuve, seulement un logement LES est construit pour 10 logements locatifs sociaux.

On notera également que les répartitions sont différentes selon que l'on considère l'accession ou l'amélioration et selon le département, même pour des départements relativement semblables comme la Guadeloupe et la Martinique. Ainsi, la construction de logements locatifs sociaux neufs mobilise quatre fois plus de LBU que l'accession à la propriété et l'amélioration du parc privé (26,8 M€ contre 6,8 M€) en Guadeloupe, mais des montants équivalents en Martinique (14,6 M€ contre 13,8 M€).

Tableau 4: affectation de la LBU, moyenne 2015-2017

En M€	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	DOM
Construction de logements sociaux (LBU+défisc)	26,8	14,6	30,3	37,0	6,2	115
Amélioration du parc locatif social	0,4	3,5	5,1	5,5	0,0	15
(Sous-total parc locatif social)	27,2	18,1	35,4	42,6	6,2	129
Accession à la propriété	1,1	3,5	0,5	9,8	2,4	17
Amélioration du parc privé	5,8	10,3	1,1	11,2	0,1	29
(Sous-total parc privé)	6,9	13,8	1,6	21,0	2,5	46
RHI	4,2	1,9	2,6	8,9	2,7	20
Aménagement urbain	0,7	4,7	4,4	5,5	2,2	18
Autres dépenses (AFA/AQS/PSP,50 pas géo,études et manifs)	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	1
Total	39	39	44	78	14	214

Source : DGOM.

²⁰ Sur l'écart entre le montant de 46 M€ qui figure dans le Tableau 4 et celui de 44 M€ qui figure dans le Tableau 3, cf. Annexe 5, B.b.).

2 Principaux constats

2.1 Des caractéristiques communes aux DOM révèlent une situation singulière par rapport à la métropole

2.1.1 Un taux de pauvreté particulièrement élevé

Les revenus sont en moyenne plus faibles dans les DOM qu'en métropole, mais ils sont aussi plus hétérogènes (cf. Annexe 3, C.) : hors Mayotte, le premier décile²¹ de revenu par ménage est voisin de 60 % du niveau métropolitain, mais le neuvième décile²² est comparable à celui de la métropole et plus élevé que dans de nombreux départements métropolitains.

L'écart se creuse encore si l'on examine le niveau de vie (c'est-à-dire le revenu par unité de consommation) : le premier décile est alors proche de 55 % du niveau métropolitain aux Antilles et à la Réunion et de 33 % seulement en Guyane en raison du nombre élevé (3,4) de personnes par ménage dans ce département. À Mayotte, le niveau de vie est encore plus faible en raison de revenus moindres, mais aussi d'un nombre de personnes par ménage particulièrement élevé (4,5).

Il en résulte que la proportion de ménages vivant en-dessous du seuil de pauvreté est de 84 % à Mayotte et de 30 à 40 % dans les autres DOM, contre 14 % pour la moyenne métropolitaine et 23 % pour la Seine-Saint-Denis, département métropolitain le plus touché par la pauvreté.

2.1.2 Un parc locatif social insuffisant pour loger la même proportion de ménages à très bas revenu qu'en métropole

Dans les DOM hors Mayotte, alors que les revenus sont plus faibles qu'en métropole, la proportion de logements locatifs sociaux est voisine de 19 %, contre 16 % en métropole (cf. Annexe 3, B.c)). La proportion des ménages sous le seuil de pauvreté qui sont logés dans le parc locatif social est plus faible (25 % contre 35 % en métropole). Ainsi, si l'on voulait dans ces départements loger en logement locatif social la même proportion des ménages vivant sous le seuil de pauvreté qu'en métropole, il faudrait augmenter d'un quart (24 %) le parc de logements locatifs sociaux, soit construire 31 000 logements locatifs sociaux en sus de ceux nécessaires pour maintenir cette proportion à son taux actuel, compte tenu des évolutions démographiques et des objectifs de résorption de l'insalubrité²³.

À Mayotte, le parc locatif social comprend moins de 300 logements, soit seulement 0,5 % du parc total.

2.1.3 Un niveau de confort et un état général du parc dégradés par rapport au standard métropolitain

Le confort des logements est dans les DOM bien moindre qu'en métropole (cf. Annexe 3, B.a)) : ainsi, la proportion des logements dépourvus du confort de base (un au moins des trois éléments suivants : eau courante, baignoire ou douche, WC intérieur) est respectivement de 18 % pour La Réunion, 41 % aux Antilles, 59 % en Guyane et 65 % à Mayotte, alors qu'elle est résiduelle en métropole, à 1 %.

À cela s'ajoute une vétusté davantage marquée qu'en métropole, liée à un niveau d'entretien plus faible étant donné les niveaux de revenus des tranches de population les plus pauvres.

²¹ Niveau de revenu au-dessous duquel se situent les 10 % de ménages les plus pauvres.

²² Niveau de revenu au-dessus duquel se situent les 10 % de ménages les plus riches.

²³ À mettre en rapport avec les 5 à 6 000 logements locatifs sociaux et très sociaux financés en rythme annuel ces dix dernières années.

2.1.4 Des prix immobiliers élevés par rapport au revenu des ménages modestes et des coûts de construction considérables

Le prix de vente des logements, rapporté au revenu par ménage, est supérieur de 50 % dans les DOM à ce qu'il est en métropole, voire de 100 % (cf. Annexe 3, D.a)). L'écart est encore plus prononcé si on le rapporte au revenu des ménages des deux premiers déciles de revenu (ménages dits « modestes »).

Dans le parc locatif privé ou HLM, le taux d'effort brut (loyer divisé par revenu) des ménages du premier quartile de revenu est plus élevés dans les DOM qu'en métropole de 10 % à 20 % et leur taux d'effort net (loyer net d'aide personnelle divisé par revenu) n'est équivalent à celui observé en métropole que parce que l'allocation logement est supérieure de 50 % à 100 % (cf. Annexe 3, D.b)).

Par ailleurs, le prix des produits et matériaux de construction est plus élevé dans les DOM qu'en métropole. Par exemple, l'Autorité de la concurrence a relevé des surcoûts de 30 % à la Réunion et de 35 % à Mayotte²⁴, alors que les prix à la consommation n'y sont plus élevés que de 7 %. L'Autorité explique ces surcoûts notamment par la petite taille des marchés et le faible nombre d'acteurs opérant dans les circuits de distribution, mais aussi par les coûts de transport, la très grande majorité des produits étant importés d'Europe en raison de l'obligation de marquage « CE ». Les mêmes raisons sont avancées aux Antilles par les différents acteurs rencontrés par la mission.

À cela s'ajoutent les risques naturels et climatiques accrus dans les DOM, qui induisent des contraintes supérieures en matière de qualité des constructions et donc des surcoûts. Cela est vrai tout particulièrement aux Antilles, où les exigences parasismiques et paracycloniques sont prégnantes.

2.1.5 Un ancrage local des populations marqué, qui favorise la transmission à titre gratuit du patrimoine immobilier

Si, pour le logement de leurs habitants, les DOM souffrent des handicaps que l'on vient de décrire, ils bénéficient a contrario d'un atout : l'ancrage local des populations, nettement plus marqué qu'en métropole (cf. Annexe 3, A.d)). La proportion, parmi les résidents d'un département, de natifs de ce département y est particulièrement élevée. Alors qu'en métropole elle est en moyenne de 51 %, aux Antilles et à La Réunion elle est supérieure à 80 %, plus élevée que dans tout département métropolitain²⁵.

La transmission à titre gratuit (par succession ou donation) du patrimoine immobilier y est ainsi beaucoup plus répandue qu'en métropole et les ménages, même à très bas revenu, y sont plus fréquemment propriétaires d'un bien immobilier, logement ou terrain. C'est ce qui explique que, parmi les ménages vivant sous le seuil de pauvreté, la proportion de propriétaires occupants est beaucoup plus élevée dans les DOM qu'en métropole : 45 % contre 28 % (cf. Annexe 3, B.c)).

Pour la même raison, parmi les ménages propriétaires de leur résidence principale, la proportion de propriétaires par héritage ou donation (par opposition aux propriétaires ayant acheté leur logement) est beaucoup plus élevée dans les DOM (25 %, et 36 % pour les propriétaires pauvres) qu'en métropole (9 %, et 16 % pour les propriétaires pauvres) (cf. Annexe 3, B.d)). De même, parmi les ménages qui font construire une maison individuelle, la proportion de ménages disposant déjà d'un terrain, et donc n'ayant pas à l'acheter, est beaucoup plus élevée dans les DOM qu'en métropole : selon les sources

²⁴ Avis de 3 octobre 2018 de l'Autorité de la concurrence, fondé notamment sur une étude de 2015 de l'observatoire des prix, des marges et des revenus à la Réunion et sur les travaux des services déconcentrés de la DGCCRF.

²⁵ En Guyane et à Mayotte c'est également le cas si l'on se limite aux résidents de nationalité française. Si l'on considère l'ensemble des résidents, l'importance des phénomènes migratoires récents réduit la proportion de natifs du département.

statistiques²⁶, 54 % contre 23 %, ou 3 sur 10 contre 1 sur 10 (et 4 sur 10 contre 1 sur 20 pour les seuls accédants aidés).

2.2 Les différences entre DOM appellent des déclinaisons spécifiques

Si les DOM se distinguent de la métropole par un certain nombre de caractéristiques communes, décrites au chapitre précédent, ils n'en présentent pas moins des situations nettement différenciées entre eux, sur les plans :

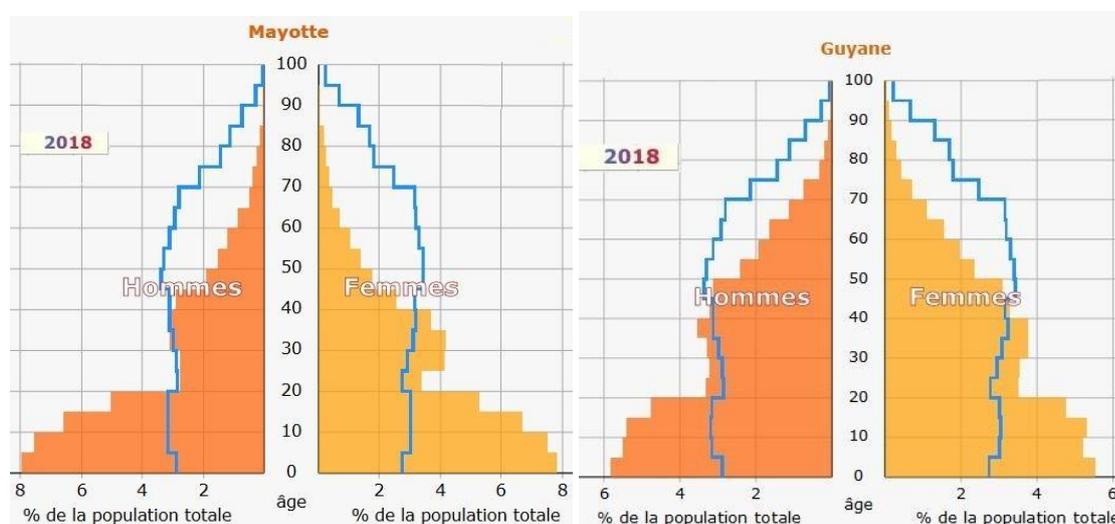
- de la démographie (fort accroissement ou déclin, vieillissement de la population) ;
- du parc de logements existants (et notamment de son taux de vacance) ;
- du niveau d'équipement et d'aménagement des territoires urbanisés ;
- de l'importance de la construction de logements informelle et illégale ;
- et de l'état des centres-bourgs.

Parmi les cinq départements, trois groupes se dessinent au regard de ces critères et des enjeux d'intervention prioritaires différenciés en découlent en matière de logement.

2.2.1 À Mayotte et en Guyane : construire massivement et à très bas coût

D'un côté, Mayotte et la Guyane se caractérisent par une forte, voire très forte pression démographique liée à l'immigration²⁷ (d'origine brésilienne, surinamienne et haïtienne pour l'un, comorienne, malgache et en provenance du continent africain pour l'autre) (cf. Annexe 3, A.a)). La population y est globalement jeune, la proportion de personnes âgées étant faible et celle des moins de 20 ans élevée, avec un indicateur de fécondité au sens de l'Insee²⁸ très supérieur celui de la métropole (5,0 à Mayotte et 3,6 en Guyane, contre 1,9 en métropole).

Graphiques 2 : pyramides des âges à Mayotte et en Guyane, comparées à la métropole (trait bleu)



Source : Insee, 2018.

²⁶ Source enquête sur le prix des terrains à bâtir et enquête nationale logement.

²⁷ Immigration d'origine brésilienne, surinamienne et haïtienne en Guyane ; d'origine comorienne, de République démocratique du Congo ou rwandaise à Mayotte.

²⁸ L'indicateur conjoncturel de fécondité mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie, si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés (https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012734#tableau-TCRD_046_tab1_regions2016).

Cet accroissement démographique se traduit mécaniquement par une demande très forte de logements, absorbée très partiellement par la suroccupation du parc existant, mais surtout par un flot de constructions informelles sortant du cadre légal et réglementaire.

À Mayotte, la part de ces constructions, érigées dans des délais et à des prix défiant toute concurrence, est actuellement estimée à environ 80 %, les constructions légales y étant de fait marginales. Dans ces conditions, le retard d'équipement de l'île en réseaux ou systèmes d'assainissement, non seulement n'est pas rattrapé, mais s'aggrave avec le développement des zones d'extension urbaine spontanée. Cela entraîne un risque majeur, tant d'ordre sanitaire (écoulement des eaux usées à l'air libre dans les zones d'habitat), qu'environnemental (pollution des plages et déversement dans le lagon).

En Guyane, le problème est davantage présent à l'ouest du département, dans les zones urbaines frontalières.

Pour ces deux départements, l'enjeu majeur en matière de logement est de parvenir à déployer un dispositif d'aménagement/viabilisation et de construction de logements à grande échelle et à très bas coûts : aller plus vite que les bidonvilles, en étant concurrentiel par rapport à eux.

2.2.2 Aux Antilles : privilégier l'amélioration du parc de logements existants et revitaliser les centres-bourgs en reconquérant le bâti abandonné

La Guadeloupe et la Martinique se distinguent par un déclin démographique dû à un départ des jeunes actifs, majoritairement en métropole (cf. Annexe 3, A.a)). La population, vieillissante, y est actuellement dans la moyenne métropolitaine, mais son vieillissement s'accélère et continuera de s'accélérer très nettement durant les 20 à 25 années à venir en raison de la forte proportion actuelle des 45 à 65 ans. L'indicateur de fécondité est quant à lui proche de celui de la métropole (en 2016 : 1,9 en Martinique et 2,1 en Guadeloupe, pour 1,9 en métropole).

L'adaptation des logements au vieillissement de la population prend par conséquent aux Antilles une dimension particulièrement importante, en raison de l'enjeu du maintien prioritaire à domicile.

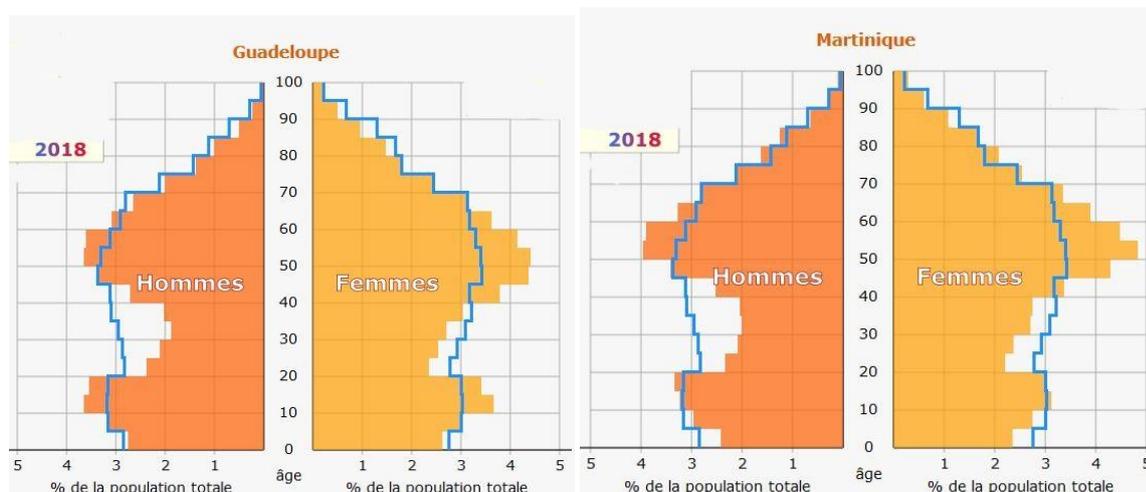
L'importance du nombre de logements ou de bâtiments de petit collectif vacants et en déshérence dans les centres-bourgs constitue également un élément frappant du paysage urbain antillais, en augmentation depuis les années 1990²⁹. Une étude menée par l'établissement public foncier (EPF) et la DEAL de Guadeloupe en 2017 sur l'ensemble des communes de l'Île a fait apparaître un taux moyen de vacance des logements dans les centres-bourgs proche de 18 % (29 % à Pointe-à-Pitre). Ces logements sont très majoritairement en mauvais état, voire en ruines pour une proportion non négligeable.

S'ajoute à cela, toujours dans les centres-bourgs, une part significative (près de 10 %) de parcelles constructibles non bâties (dents creuses). L'activité de construction, à commencer par le logement social, ne s'est pas arrêtée pour autant : elle s'est déplacée des centres urbains vers les périphéries plus « aérées », où elle se développe de manière diffuse avec les conséquences néfastes que l'on sait en termes de consommation de l'espace disponible, de dégradation des conditions de déplacement et de persistance du modèle « tout-automobile ».

Ce tableau alarmant fait apparaître un enjeu essentiel de reconquête urbaine, qui dépasse la stricte problématique du logement, mais qui doit en constituer le cadre, dans une approche stratégique globale restant à construire de manière partenariale par l'État et les collectivités.

²⁹ Étude de « diagnostic et enjeux stratégiques en matière d'habitat » commanditée par la DEAL Guadeloupe en 2012

Graphiques 3 : pyramides des âges en Guadeloupe et en Martinique, comparées à la métropole (trait bleu)



Source : Insee, 2018

2.2.3 A La Réunion : construire pour répondre à l'augmentation encore forte des ménages et améliorer les logements insalubres ou indignes encore nombreux

La Réunion constitue un cas isolé parmi les cinq DOM. Si le niveau de revenu y est assez similaire à celui des Antilles, la démographie se situe plutôt à mi-chemin entre la Guyane et Mayotte d'une part et la métropole d'autre part (cf. Annexe 3, A.a)) : par rapport à cette dernière, la part des plus de 60 ans est un peu plus faible et celle des moins de 20 ans un peu plus importante, et l'indicateur de fécondité de l'Insee est sensiblement plus élevé (2,4 contre 1,9). Ainsi, La Réunion conjugue à la fois une croissance significative du nombre de ménages et un besoin d'amélioration pour les personnes installées depuis longtemps dans des logements vétustes, voire indignes, que leurs revenus ne leur permettent pas d'améliorer.

Graphique 4 : pyramide des âges à la Réunion, comparée à la métropole (trait bleu)



Source : Insee, 2018.

Par ailleurs, en raison de la taille de sa population, 850 000 habitants en 2016, soit entre le double et le triple des autres DOM, son marché est plus attractif, ce qui permet des économies d'échelle.

2.3 La réflexion stratégique sur les questions d'habitat et en particulier sur l'habitat social (location et accession) est défailante dans les DOM

La mission a pu constater d'une manière générale dans les cinq DOM, malgré la présence de compétences individuelles, une faiblesse systémique des politiques de l'habitat, qui accusent un retard évident par rapport à l'hexagone.

D'une part, les outils de connaissance sont insuffisants, ce qui limite la possibilité de définir des stratégies globales.

D'autre part, du côté des collectivités :

- les intercommunalités, chargées d'établir des programmes locaux de l'habitat intercommunaux (PLHi) et des plans intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne (PiLHI), ne sont pas en situation d'exercer un leadership vis-à-vis de communes encore réticentes à jouer le jeu ;
- la coexistence sur le même périmètre de deux entités territoriales départementale et régionale à la Réunion et en Guadeloupe complique l'émergence d'une approche stratégique commune avec l'État.

Enfin, du côté de l'État, le dimensionnement des services ne paraît pas à la hauteur du portage stratégique nécessaire des politiques de l'habitat. Ce portage repose d'une manière générale sur des cadres de 2ème niveau motivés, mais ne disposant pas toujours en interne des appuis et soutiens nécessaires au portage des questions stratégiques. Les arrêtés préfectoraux précisant les règles locales d'utilisation de la ligne budgétaire unique ne comportent pas d'éléments stratégiques et ne renvoient à aucun document de stratégie. Ils diffèrent d'un département à l'autre sans que la mission ait pu obtenir des réponses d'ordre stratégique sur les motifs des écarts.

Encadré 2 : des arrêtés préfectoraux peu porteurs de choix stratégiques locaux

Des arrêtés préfectoraux peu porteurs de choix stratégiques locaux

Des plafonds de ressources des accédants et de subvention qui s'alignent sur les arrêtés nationaux

Les textes nationaux régissant l'attribution des aides à l'accession et à l'amélioration très sociales renvoient à des arrêtés préfectoraux pour la fixation de plafonds de ressources des accédants et des plafonds de subventions adaptés à chaque contexte départemental. Dans les faits, les arrêtés locaux pris dans les quatre départements de la Réunion, des Antilles et de la Guyane (pas d'arrêté à Mayotte) reprennent les valeurs nationales sans réduire les plafonds, les taux de subvention y étant donc identiques.

Des caractéristiques techniques des LES variables, dont les justifications n'apparaissent pas clairement

L'arrêté du 29 avril 1997 précise qu'un arrêté préfectoral détermine dans chaque DOM les « caractéristiques techniques minimales et maximales de surface et de confort » auxquelles devront répondre les logements acquis à l'aide de la subvention. Il s'agit donc là du volet où la différence est la plus marquée entre les DOM, chaque arrêté énumérant sa propre liste plus ou moins détaillée d'obligations d'équipements, de respect de règles et de surfaces minimales, avec des références aux exigences sur les logements décents³⁰, mais partielles et différentes d'un DOM à l'autre. Ainsi, la Guyane et la Réunion imposent une surface habitable minimale en fonction du nombre d'occupants (de 9 m² pour une personne seule à 70 m² pour 8 personnes et plus), la Martinique se focalisant sur la surface minimale de 13 m² pour le séjour.

³⁰ [Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002](#)

En ce qui concerne les règles de construction à respecter, les arrêtés préfectoraux en mentionnent certaines, mais pas toutes, ce qui laisse planer une ambiguïté sur le régime applicable et sur de supposés allègements de réglementation qui, dans la réalité, n'existent pas. Par ailleurs, la mission n'a pas pu identifier les choix stratégiques locaux qui auraient pu présider à ces rédactions différenciées.

S'agissant des travaux d'amélioration, des arrêtés locaux qui sortent du cadre d'un arrêté national trop restrictif

Contrairement à l'arrêté sur les LES, l'arrêté du 20 février 1996 sur l'acquisition-amélioration et l'amélioration très sociales de l'habitat ne renvoie pas à des arrêtés préfectoraux, mais fixe de manière limitative la nature des travaux subventionnables. Or, les arrêtés préfectoraux des quatre départements (hors Mayotte) définissent tous des champs de travaux qui s'avèrent plus larges (par exemple, les structures et les fondations, le traitement contre les xylophages, la protection contre les intrusions, ...). Sans contester la pertinence technique de ce poste d'amélioration, la mission ne peut que constater l'absence de cohérence entre l'arrêté national et les arrêtés départementaux d'une part, et entre les arrêtés des différents départements d'autre part.

Enfin, on peut noter que les départements divergent sur l'interprétation des textes nationaux quant à la possibilité ou non de financer l'amélioration de logements LES. La Martinique a inscrit dans son arrêté l'impossibilité, sans limite d'ancienneté, d'intervenir en financement sur ces logements déjà aidés, tout en reconnaissant que cela pose problème pour des LES vieux de 30 ans. La Guadeloupe et la Réunion considèrent au contraire que des travaux d'amélioration peuvent être financés au-delà de 15 ans.

2.4 Les pratiques opérationnelles de développement urbain et d'interventions sur l'habitat sont insuffisantes

En premier lieu, le constat doit être fait d'une quasi absence de stratégies d'aménagement visant à préparer un foncier doté d'une structure viaire et desservi par les réseaux et en conséquence prêt à recevoir les constructions. Celles-ci s'opèrent en fonction du parcellaire existant et des opportunités foncières. Si le constat est sans appel à Mayotte et en Guyane, où la question des réseaux viaires, d'eau et d'assainissement ne se pose qu'a posteriori, une fois les constructions réalisées et occupées, avec toutes les difficultés induites, c'est aussi le cas aux Antilles où les questions d'insalubrité se posent à l'échelle de quartiers entiers. C'est notamment pour cette raison que les bailleurs sociaux interviennent davantage dans des logiques de promotion ou de permis groupé, en fonction d'une opportunité foncière concrétisée dans le passé ou qu'ils saisissent, que dans une logique d'aménagement projeté dans les continuités et articulations avec les tissus urbains existants. C'est ce qu'un maire de Martinique nommait le « paquet de 60 logements collectifs dans les champs de cannes ». C'est aussi, aux Antilles, un cumul de 500 logements locatifs sociaux financés et construits, mais non raccordés à l'assainissement.

Les logiques d'aménagement, sous forme d'opérations de résorption de l'habitat insalubre ou d'opérations d'aménagement, ZAC ou lotissements, ne sont pas au centre des préoccupations des municipalités, d'autant que la situation financière des communes devient de plus en plus critique dans ces quatre départements d'outre-mer. Il en est de même pour les opérations programmées d'intervention sur l'habitat dans une approche globale. À titre d'exemple il n'y a qu'une seule ZAC et une seule OPAH en Guadeloupe.

La situation à La Réunion est quant à elle plus proche des pratiques métropolitaines. Globalement, à la différence des quatre autres DOM, La Réunion est un territoire déjà bien équipé.

2.5 L'articulation entre les produits d'accession « sociale » et « très sociale » suscite des interrogations

Plusieurs acteurs locaux ont fait part à la mission, lors de ses déplacements, d'un « creux » dans lequel les ménages dont les revenus sont situés juste au-dessus du plafond de revenus du LES et qui n'y ont en conséquence pas accès, n'auraient pas de solution d'accession aidée, le PTZ étant insuffisant pour leur permettre de satisfaire aux critères de solvabilité des prêteurs. Certains ont évoqué une piste consistant à relever légèrement le plafond de revenu du LES et de l'AAH. Elle présenterait l'avantage de diminuer la demande de logements locatifs sociaux qui, outre qu'ils se révèlent plus coûteux pour la collectivité (cf. Annexe 6), ne sont pas une bonne solution à d'autres égards, et notamment ne permettent ni le maintien à domicile des personnes âgées, ni l'ancrage des ménages aux terrains familiaux et aux réseaux de proximité.

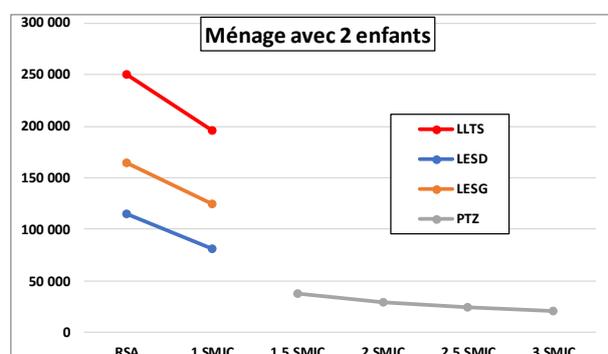
La mission a confronté ces propos aux informations figurant dans les bases de données à sa disposition (cf. Annexe 5, E.). Il en résulte que l'ensemble constitué par les deux dispositifs LES et PTZ conduit à une aide très fortement modulée selon le revenu des ménages :

- d'une part, l'aide globale décroît très fortement lorsque le revenu augmente : pour le ménage avec deux enfants, le différentiel entre l'aide attribuée à un bénéficiaire du RSA et celle attribuée à un salarié gagnant 1,5 SMIC peut atteindre huit années de SMIC (l'écart serait encore supérieur si le ménage au RSA était logé en logement locatif très social) (Graphique 5) ;
- d'autre part, parmi les ménages avec enfants non propriétaires de leur logement, la proportion de ceux qui sont aidés est plus forte pour les revenus inférieurs au SMIC que pour les revenus immédiatement supérieurs (Graphique 6), ce qui pourrait confirmer l'existence du « creux » ressenti par certains acteurs locaux.

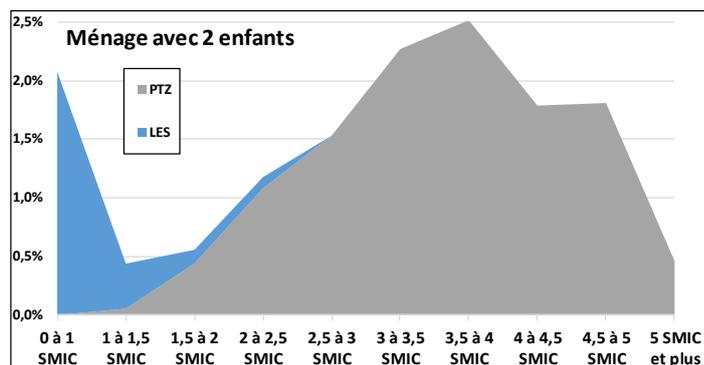
Néanmoins, le « creux » qui apparaît sur le Graphique 6 concerne des ménages dont les revenus sont inférieurs au plafond de ressources du LES, qui est de 2,1 SMIC pour le ménage considéré (couple avec deux enfants). Ainsi, il semble que ce « creux » résulte non du niveau du plafond de ressources (il ne serait donc pas réduit par un relèvement de ce dernier) mais d'une autre cause, peut-être de la modulation de l'aide totale (et donc surtout de l'aide personnelle) en fonction du revenu du bénéficiaire de LES. Des approfondissements seraient donc nécessaires pour mieux comprendre le phénomène.

En conclusion, bien que ces estimations soient sujettes à certaines approximations, le dispositif ressort très redistributif, et peut-être davantage en faveur des revenus inférieurs au SMIC qu'en faveur des revenus immédiatement supérieurs. Il n'est pas possible de porter un jugement de valeur sur cette redistribution sans examiner également les autres aides dont bénéficient les ménages, et notamment les minima sociaux. Cela dépassait le cadre de la mission, a fortiori alors que ces derniers vont être refondus, mais devrait être effectué au titre des travaux préparatoires à la création du revenu universel d'activité.

Graphique 5 : montant total de l'aide à la pierre et à la personne pour divers niveaux de revenu et divers produits d'aide sociale ou très sociale au logement, cas du ménage avec 2 enfants



Graphique 6: nombre annuel de nouveaux bénéficiaires de LES et PTZ, en % du nombre de ménages non propriétaires de logement, par tranche de revenu, années 2014 à 2017, La Réunion, ménage avec 2 enfants



NB : pour un couple avec deux enfants, le revenu d'exclusion de l'allocation logement accession (revenu au-delà duquel l'allocation accession était nulle) représente 1,7 SMIC, le plafond de ressources du LES représente 2,1 SMIC et celui du PTZ 4,7 SMIC. Pour un parent isolé avec deux enfants, ces valeurs sont respectivement 1,7 SMIC, 1,7 SMIC et 4,0 SMIC.

2.6 Spécifiquement dans les DOM, l'accèsion très sociale revient moins cher à la collectivité que le logement locatif très social

La mission a comparé le coût global pour la collectivité, aides à la pierre et à la personne confondues, du logement locatif très social (LLTS) et de l'accèsion très sociale (LES « diffus » ou « groupé ») (cf. Annexe 6).

Deux paramètres ont un effet prépondérant sur le résultat.

- En premier lieu, en LES « diffus », le ménage, bien qu'ayant des revenus très faibles, dispose d'un terrain. Cela réduit significativement le coût d'opération et donc le montant que la collectivité doit apporter pour compléter la contribution du ménage, faible en tout état de cause eu égard à ses revenus.
- En deuxième lieu, à la différence du LLTS, le LES peut, après un certain temps, être occupé par une personne inéligible par son revenu au LLTS et donc ne plus répondre à de la demande de logement très social. La probabilité que le LES, à la fin de la période d'observation, soit occupé par un ménage satisfaisant les conditions d'accès au LLTS (ce qui réduit d'autant le besoin de LLTS), influe donc fortement sur le résultat. Or dans les DOM elle est élevée, en raison de la distribution des revenus.

Il en ressort que le coût global du LES est inférieur à celui du logement locatif très social d'environ moitié en LES « diffus », et de 10 à 30 % en LES « groupé ».

Le résultat de cette comparaison serait très différent en métropole si un dispositif équivalent à celui du LES y était applicable. En effet :

- le LES « diffus », dans lequel le ménage, bien que son revenu soit très faible, dispose d'un terrain à bâtir, serait très rare : en métropole la plupart des ménages qui font construire une maison individuelle ne disposent pas d'un terrain mais doivent l'acheter ; seul le LES « groupé », qui coûte plus cher en aides publiques, serait envisageable ;
- la probabilité que le logement LES, à l'issue de la période d'observation, soit occupé par un ménage éligible à logement locatif très social serait beaucoup plus faible que dans les DOM car :
 - la proportion de ménages éligibles à logement locatif très social (PLA-I en métropole) y est beaucoup plus faible (26 % contre 60 %),
 - et la probabilité de mutation à titre onéreux, à un ménage dont le revenu est potentiellement beaucoup plus élevé que celui de l'occupant initial du logement, y serait plus élevée, le parc, d'une manière générale, y étant vendu plus fréquemment.

Ainsi, le même calcul conduit, pour optimiser l'efficacité de la dépense publique, à orienter les ménages à très bas revenu vers l'accession très sociale dans les DOM, mais vers le logement locatif très social en métropole.

2.7 En conclusion, face à une dégradation multiforme des conditions de logement et de leurs impacts urbains et environnementaux, l'accession très sociale peut fournir un remède à moindre coût pour les finances publiques

Non seulement la qualité de logement est moindre dans les DOM qu'en métropole (cf.§ 2.1.3), mais ce décalage s'accroît à bien des égards, de même que ses impacts urbains et environnementaux.

Tout d'abord, la précarité des conditions de logement ne recule pas, voire s'accroît : on décompte un effectif de 17 000 logements indignes à la Réunion, qui reste stable³¹ ; 37 000 logements spontanés en Guyane en 2015, en croissance³² ; 20 000 logements en tôle et 20 000 logements en dur insalubres à Mayotte en 2013, dont le nombre ne cesse de croître³³.

Ensuite, la structure urbaine se dégrade, que l'on considère le développement anarchique de l'habitat spontané à Mayotte et en Guyane, ou la dévitalisation des centres-bourgs et l'étalement périphérique aux Antilles.

Enfin, la qualité environnementale et sanitaire se détériore, avec :

- une consommation non maîtrisée des espaces naturels et agricoles,
- un étalement urbain (conjugué à Mayotte et en Guyane avec une forte poussée démographique) à l'origine de l'inflation de la circulation automobile,
- un accroissement, à Mayotte et en Guyane, de la pollution des sols et des eaux par le rejet direct d'eaux usées non traitées, qui à la fois dégrade les milieux et pose un énorme problème sanitaire ; s'agissant des Antilles, la situation est au mieux stagnante, avec un déficit d'assainissement dont la résorption semble peiner.

Parce que, dans le cas particulier des DOM, elle nécessite une contribution de la collectivité moindre que le logement locatif très social, l'accession très sociale peut contribuer à remédier à cette situation dégradée tout en optimisant l'efficacité de la dépense publique.

³¹ Travaux de l'Agorah (Agence d'urbanisme à La Réunion).

³² Travaux de l'Audeg (Agence d'urbanisme de Guyane).

³³ Insee, « État du logement à Mayotte fin 2013 », juin 2017.

3 Propositions

3.1 Rompre avec la doctrine hexagonale du logement locatif social comme unique réponse aux besoins de logements très sociaux et promouvoir un volet « accession et amélioration très sociales » dans la politique sociale du logement en outre-mer

La politique du logement social, au niveau national, repose sur la doctrine que la réponse aux besoins très sociaux de logement doit être apportée par l'unique voie du logement *locatif* social.

Les spécificités des DOM, et particulièrement la comparaison des coûts globaux pour la collectivité du LES et du LLTS figurant au § 2.5, conduisent, au contraire, à constater que cette voie n'est pas suffisante dans leur cas et qu'un volet *accession*, à part entière, répondra de manière complémentaire et indispensable aux besoins très sociaux des populations ultra-marines. Il convient en conséquence de rompre avec le positionnement de l'accession très sociale comme « variable d'ajustement » au sein de la politique du logement social dans les DOM, comme un certain nombre d'acteurs rencontrés par la mission lui en ont fait la critique.

L'avantage de coût en fonds publics du LES par rapport au LLTS est particulièrement marqué en LES « diffus », le ménage apportant le terrain. À La Réunion et aux Antilles, il convient en conséquence de privilégier le LES « diffus » et de limiter le LES « groupé » aux situations dans lesquelles le déplacement des ménages est rendu indispensable par des impératifs de sécurité ou de salubrité : dans les opérations de RHI, qui nécessitent de créer des voiries et des réseaux en démolissant des logements, ou bien lorsqu'il y a péril imminent et certain (recul du trait de côte, zones rouges des PPR).

En Guyane et à Mayotte, le caractère massif des besoins de construction liés aux dynamiques démographiques et à la résorption d'habitats spontanés et insalubres conduira nécessairement à une proportion très majoritaire d'opérations d'accession « groupées ».

Recommandation 1. Donner dans les DOM une priorité nouvelle à la politique d'accession et d'amélioration très sociales pour un coût unitaire bien moindre pour la collectivité qu'une politique principalement centrée sur le logement locatif très social comme en métropole. Réexaminer dans ce cadre la répartition des moyens de l'État entre accession et location très sociales.

3.2 Activer les organes de conduite des politiques territorialisées de l'habitat et contractualiser

Face au constat de dégradation de la situation et à la faiblesse stratégique des politiques locales de l'habitat, il apparaît nécessaire et urgent de mettre en place un programme d'actions coordonnées susceptible de porter ses effets sur tous les maillons de la chaîne d'élaboration de ces politiques. Pour être efficace, ce programme devra impérativement s'inscrire dans la durée car il s'agit à la fois d'ouvrir des marchés sur des territoires de petite taille (donc plus difficiles) et de donner aux acteurs concernés, opérateurs sociaux privés notamment, une visibilité sur le moyen terme (5 à 10 ans) qui leur permettra de se structurer pour mieux répondre à la demande, quantitativement et qualitativement.

La politique de l'habitat étant éminemment partenariale, ce programme d'action devra être construit localement entre les partenaires, au premier rang desquels l'État et les collectivités territoriales. Parce que ces collectivités ne paraissent pas en mesure de s'accorder entre elles sans la présence d'un arbitre « supra-territorial » et parce que l'État est encore aujourd'hui le plus gros pourvoyeur de moyens sur l'habitat (aides budgétaires et fiscales, à la pierre et à la personne), il lui revient d'assurer le leadership et de jouer un premier rôle actif d'entraînement des collectivités.

3.2.1 Développer les outils de connaissance

La maîtrise des données constitue le préalable indispensable à la connaissance des problématiques de logement et à leur compréhension systémique (intégrant les différents segments de l'offre), nécessaire

pour définir une politique d'intervention cohérente. Comme sur la plupart des sujets, les données utiles en matière de logement sont disséminées entre plusieurs sources émanant d'acteurs distincts.

Même si des différences apparaissent d'un département à l'autre, la mission a fait le constat général de l'insuffisance de données consolidées et fiables, permettant une connaissance même approximative de la situation. L'absence de mise en commun des données existantes, formalisée par des conventions entre les acteurs est une autre caractéristique pénalisante.

Il est donc proposé que l'État prenne dans chaque DOM l'initiative de créer une instance partenariale (observatoire de l'habitat) dont il assurera le secrétariat. Elle sera chargée du recensement des données utiles, de leur partage sur une plateforme commune et de leur exploitation.

L'État devra notamment tenir à jour un répertoire des logements ayant bénéficié de LES ou d'AAH, ce qui permettra ultérieurement d'effectuer des enquêtes sur leur état et sur leurs occupants (notamment sur leurs revenus) et ainsi de mieux évaluer l'efficacité de la dépense publique et si nécessaire, de la réorienter. Une telle comptabilisation est également indispensable pour pouvoir intégrer l'accession très sociale dans les décomptes de logements sociaux au titre de la loi SRU (cf. § 3.2.3).

3.2.2 Généraliser la co-construction des politiques

Il ressort des échanges avec les DEAL et de l'analyse des documents transmis (rapports et/ou PV de séances) que les CDHH³⁴ fonctionnent comme de simples lieux d'échanges, souvent sur la base de bilans de l'année écoulée et ne jouent pas un rôle de co-construction des politiques locales de l'habitat. D'après les DEAL, les conseils départementaux (ou collectivités territoriales) n'ont pas nécessairement l'envie, ni parfois pas la capacité, de définir précisément une politique d'intervention. Ils ne sont pas davantage motivés pour jouer la carte du partenariat (avec l'État ou les autres niveaux de collectivités)³⁵. Ce point de vue est cohérent avec le ressenti de la mission à l'issue des rencontres locales avec les responsables de ces entités.

Il apparaît pourtant indispensable que les politiques de l'habitat soient co-construites avec l'ensemble des acteurs concernés. Elles doivent en outre être correctement articulées avec les enjeux urbains (notamment la revitalisation des centres-bourgs aux Antilles) et environnementaux (par exemple : les conséquences du changement climatique en matière de risques cycloniques, la lutte contre l'étalement urbain).

Une présence forte de l'État est par ailleurs souhaitable pour accompagner les intercommunalités dans l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des plans intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne (PiLHI), documents stratégiques de territorialisation des politiques départementales. En effet, l'Annexe 13 montre une situation assez hétérogène (absence totale de documents à Mayotte et en Guyane, balbutiements en Guadeloupe ; Martinique et Réunion mieux outillés mais avec des documents dont l'élaboration s'étire sur plus de cinq ans).

³⁴ Dans l'Hexagone, le CRHH (comité régional de l'habitat et de l'hébergement) est l'instance de concertation au niveau régional, de l'ensemble des acteurs intervenant dans l'habitat et l'hébergement. Il se prononce notamment sur la satisfaction des besoins en logement et les orientations de la politique foncière et de la politique de l'habitat et de l'hébergement, et examine le bilan triennal de la mise en œuvre de la mixité sociale (article 55 de la loi SRU). Le CRHH est présidé par le préfet de Région, sauf en Ile-de-France où la présidence est assurée conjointement par le préfet de Région et le président du conseil régional. Dans les DOM, il n'y a pas de CRHH, mais un conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement (CDHH), présidé par le président du conseil départemental lorsque coexistent département et région. Il prend le nom de CTHH en cas de collectivité territoriale unique.

³⁵ L'absence de transmission à la mission par plusieurs de ces collectivités des données d'engagement budgétaires de leurs interventions en matière de logement, pourtant publiques, et ce malgré un engagement initial de leur part et plusieurs rappels, semble révélatrice à cet égard, de la difficulté à co-construire ces politiques.

Il est donc proposé que l'État s'investisse à la fois :

- dans l'animation du travail partenarial au sein du CD(T)HH ;
- dans la participation active à l'élaboration des PLH et des PiLHI, aux côtés des intercommunalités.

Les services de l'État ne sont actuellement pas en position d'égalité au sein des CDHH ou CTHH, ceux-ci étant présidés de droit par le seul président du conseil départemental ou de la collectivité territoriale unique. Il est donc proposé de modifier la rédaction de l'article R371-3 du code de la construction et de l'habitation pour instaurer une présidence conjointe des CDHH par le préfet et le président du conseil départemental ou de la collectivité territoriale unique³⁶.

Le dimensionnement actuel des services en charge du logement au sein des DEAL ne permet pas a priori d'assurer cette fonction stratégique à la hauteur des enjeux comme à celle des faiblesses d'ingénierie collective. Il est donc proposé de renforcer les équipes en attribuant deux ETP (un de catégorie A et un de catégorie B déjà confirmé) par DEAL, destinés à l'animation des politiques locales de l'habitat.

3.2.3 Réexaminer la répartition des moyens de l'État entre LLS, LES, AAH et opérations d'aménagement et de RHI

La répartition des crédits de la LBU diffère d'un DOM à l'autre, ce qui est logique étant donné les différences marquées entre ces départements. Il est moins évident de comprendre les écarts importants entre des départements aux problématiques similaires, comme la Martinique et la Guadeloupe. Ainsi, en moyenne sur 2015-2017, la Martinique a consacré des montants équivalents à la construction de logements locatifs sociaux (LLS) et à l'accession et à l'amélioration très sociales (LES/AAH). La Guadeloupe a en revanche consacré des montants quatre fois plus importants aux LLS qu'aux LES/AAH³⁷. Si la DGOM relève l'état différent du parc de logements sociaux et la nécessité de financer en Guadeloupe des démolitions-reconstructions, cela est loin d'expliquer un tel écart.

Il serait donc utile que les DEAL prennent le temps de s'interroger sur les motifs véritables de la répartition actuelle des crédits de la LBU entre les différents postes et sur l'adéquation entre cette répartition et les objectifs stratégiques de l'État et des collectivités établis dans le cadre partenarial évoqué au § 3.2.4. De même, l'examen des arrêtés préfectoraux (règles départementales d'utilisation des crédits LES et AAH, s'ajoutant à celles définies par les arrêtés nationaux de 1996 et 1997) au regard de ces objectifs stratégiques constituera un point de départ pour faire évoluer ces règlements techniques en appui à ces stratégies. Une actualisation des arrêtés nationaux de 1996 (AAH) et 1997 (LES) constitue toutefois un préalable indispensable à cette réécriture stratégique des arrêtés départementaux.

D'après plusieurs acteurs interrogés par la mission, l'obligation pour les DEAL de faire respecter les objectifs de la loi SRU dans les communes en déficit serait responsable d'une surproduction de LLS. La mission n'a pas été en mesure de vérifier cette assertion, mais considère possible un tel effet. La comptabilisation des LES et des logements privés améliorés avec l'AAH permettrait de le limiter ; elle serait d'autant plus logique que le caractère très social de ces dispositifs les destine aux mêmes publics que les logements locatifs très sociaux. Elle serait de surcroît cohérente avec la comptabilisation des logements en location-accession (PSLA) introduite en 2018 par la loi ELAN.

La mission recommande donc que les LES, comme les logements bénéficiaires de l'AAH, soient comptabilisés comme logements sociaux au sens de l'article 55 de la loi SRU, pendant une période de

³⁶ À l'instar de ce qui existe en métropole pour le CRHH d'Ile-de-France, les autres CRHH étant présidés en métropole par le seul préfet de Région.

³⁷ D'après les chiffres communiqués par la DGOM

15 ans au moins³⁸ ³⁹ et sous certaines conditions éventuelles à définir en AAH (par exemple, transformation d'un logement insalubre ou dangereux en un logement digne d'être considéré comme un logement social, ou montant minimal de travaux). Cette mesure, parce qu'elle s'appuierait sur l'existence dans les DOM d'un dispositif spécifique d'accèsion et d'amélioration très sociales, leur serait également spécifique et ne saurait donc être étendue à la métropole.

Recommandation 3. *Mandater les préfets pour mettre en place les observatoires et outils de suivi de la politique d'accèsion et d'amélioration très sociales et pour co-élaborer avec les collectivités les politiques territorialisées de l'habitat dans chaque département, avec un positionnement renforcé au sein des CDHH (co-présidence) ; étoffer pour cela leurs services habitat sur le volet de l'ingénierie stratégique. Actualiser les arrêtés nationaux de 1996 et 1997 définissant le dispositif de financement et inviter les préfets à en faire une déclinaison stratégique locale.*

Recommandation 4. *Comptabiliser au titre des logements sociaux de l'article 55 de la loi SRU, sur une période d'au moins 15 ans, les LES et les logements ayant fait l'objet d'une AAH, sous certaines conditions pour cette dernière (sortie d'insalubrité, mise aux normes de sécurité, montant minimal de travaux, etc.).*

3.2.4 Engager une contractualisation avec les collectivités (et autres acteurs) sur les politiques à mettre en œuvre localement et sur les engagements financiers sur le moyen terme

La contractualisation serait la conclusion logique de la co-élaboration des politiques locales. Elle inciterait l'État et les collectivités à faire aboutir ce travail préalable et à préciser leurs engagements respectifs.

La mission préconise de mettre en place une contractualisation volontaire des politiques locales de l'habitat sur une période suffisamment longue (5 à 10 ans) pour permettre les évolutions nécessaires dans la structuration et la montée en compétences du système d'acteurs.

3.3 Déployer la chaîne des fonctions opérationnelles : conforter et pérenniser le panel des acteurs mobilisés

3.3.1 Déployer les capacités opérationnelles d'aménagement et les opérations programmées

La carence en stratégies d'aménagement décrite au § 2.4 constitue un véritable obstacle à une production urbaine organisée, assurant les conditions de viabilisation durable des logements, dans le respect des enjeux environnementaux, tant en ce qui concerne l'étalement urbain que la pollution des sols et des eaux. L'installation d'une pratique opérationnelle d'aménagement du territoire apparaît urgente aux Antilles comme en Guyane et à Mayotte.

Dans ces deux derniers départements, l'État a mis en place des établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) : la capacité opérationnelle d'aménagement existe en conséquence et doit monter en puissance à la hauteur des besoins. Ces deux territoires connaissent en effet un besoin massif de constructions compte tenu de la dynamique démographique et des niveaux d'insalubrité des logements et de quartiers entiers. Aux Antilles, la question se pose également d'installer un opérateur

³⁸ Cette période de 15 ans correspond à la durée en-deçà de laquelle une vente par l'occupant entraîne pour lui une obligation de remboursement de la subvention LBU, au prorata du temps restant à courir, si le nouvel acquéreur ne répond pas à la condition de ressources du LES.

³⁹ On pourrait imaginer que le LES continue d'être décompté au titre de l'article 55 de la loi SRU plus de quinze ans après sa construction s'il est encore habité par un ménage éligible à LLTS.

d'aménagement de l'État à l'échelle de chaque île pour initier et installer l'aménagement ordonné de ces territoires, en lien avec leurs établissements publics fonciers locaux.

L'intérêt de doter un territoire d'un établissement public de l'État aménageur est qu'il dispose de la faculté d'initier et de conduire en compte propre des actions d'aménagement. Cette maîtrise d'ouvrage directe des opérations d'aménagement est conduite en pleine coopération avec les collectivités, qui restent responsables de leur document d'urbanisme y compris en périmètres d'opération d'intérêt national (OIN). Elle permet de dépasser les difficultés des communes à lancer de telles opérations, compte tenu en particulier de leur situation financière, souvent très difficile dans ces quatre DOM.

En outre, l'aide aux propriétaires très sociaux est essentiellement générée par des initiatives individuelles relayées par un opérateur social qui monte le dossier. Les approches territorialisées sous la forme d'opérations programmées sont rares, de même que les opérations de RHI se tarissent, alors que les besoins sont toujours là. Ces opérations programmées permettent d'identifier à l'échelle de territoires pertinents (quartiers, communes, intercommunalités) les situations de logement et les besoins d'intervention et d'accompagnement afférents et de raisonner sur ces bases des stratégies d'objectifs mobilisant des moyens d'ingénierie et d'action calibrés à la bonne échelle. Elles devraient être développées significativement. L'État a un rôle à jouer pour inciter fortement les collectivités à initier et conduire de telles démarches en appui des projets individuels d'accession et d'amélioration très sociales qu'il finance.

3.3.2 Renforcer et déployer les réseaux d'opérateurs sociaux

L'accession très sociale et l'aide à l'amélioration au bénéfice des propriétaires occupants très sociaux supposent des savoir-faire spécifiques. S'ils existent localement, notamment à travers le réseau SOLiHA, mais aussi grâce à la présence de diverses structures, notamment à La Réunion et en Martinique, il n'apparaît pas qu'ils soient suffisants dans les trois autres DOM. En tout état de cause, le besoin de montée en puissance des rythmes de constructions très sociales et de projets d'amélioration très sociale identifié aux Antilles au § 1.2.2 interpelle directement le gabarit du tissu de ces opérateurs sociaux à générer dans les territoires⁴⁰. En Guyane et à Mayotte, l'appui sur les deux EPFA pourrait utilement être recherché.

Recommandation 6. *Examiner l'opportunité de doter la Guadeloupe et la Martinique d'opérateurs d'aménagement de l'État, en capacité d'initiative d'opérations d'aménagement et soutenir les deux EPFA de Guyane et de Mayotte pour conduire les opérations d'aménagement et de RHI à l'échelle des besoins de ces deux départements. Promouvoir vigoureusement les opérations programmées d'intervention sur l'habitat. Envisager l'extension du rôle des EPFA de Guyane et de Mayotte vers la fonction d'opérateur d'accession très sociale.*

Par ailleurs, en complément d'une offre renforcée en matière d'accession très sociale, le développement de logements locatifs très sociaux, mais à coût de construction, et donc à loyer très faible, inspirés des produits d'accession très sociale, est à rechercher. Cela pourrait justifier de créer une fonction d'opérateur bailleur très social agréé pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), tout particulièrement en Guyane et à Mayotte. Mobilisant des métiers de gestionnaires très sociaux avec une forte dimension d'accompagnement social, cette fonction n'est pas nécessairement exercée par les bailleurs sociaux traditionnels dans leur configuration actuelle.

⁴⁰ Hormis vraisemblablement à La Réunion, où la question est plutôt celle de la reconstitution des opérateurs sociaux après la fermeture volontaire de l'un d'eux.

3.3.3 *Consolider et pérenniser les opérateurs d'intermédiation financière et sociale (les « guichets uniques ») et les fonds de garantie*

L'expérience a montré toute l'importance du dispositif d'intermédiation financière et sociale vis-à-vis des organismes de crédit pour la mise en place de LES et d'AAH. Face à des populations non bancarisées, les prêteurs ⁴¹ ne peuvent se mobiliser que par la présence d'un interlocuteur professionnel, chargé d'organiser l'interface avec les familles. Le rôle de ces « guichets uniques »⁴² est essentiel entre le banquier et le ménage à très faibles ressources et mérite d'être pérennisé et conforté là où en apparaîtrait la nécessité.

Les fonds de garantie revêtent également une importance clé dans le dispositif, en sécurisant les prêteurs. Leur existence est cependant menacée : bien que leur sinistralité soit contrôlée et que leur exploitation soit bénéficiaire, leurs gestionnaires, BPIFrance et l'AFD, souhaitent s'en désengager. BPIFrance considère que sa mission concerne non les particuliers mais les entreprises, et l'AFD estime que le secteur privé dans les DOM n'est plus de son ressort. Ils n'ont donc pas souhaité investir dans la mise à niveau du logiciel de gestion. L'AFD a dénoncé la convention qui les liait avec effet au 30 juin 2018. Depuis cette date, de nouveaux prêts ont néanmoins continué d'être garantis, hors tout cadre légal, et l'AFD s'est engagée à l'égard du directeur général des Outre-mer à faire en sorte que le dispositif puisse être prorogé jusqu'au 31 décembre 2019. Au-delà, il n'existe aucune visibilité quant à l'octroi de nouvelles garanties.

Il est donc indispensable de remettre sur pied un dispositif de garantie. La Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale (SGFGAS), consultée par la mission, lui a indiqué pouvoir proposer un tel dispositif, inspiré en partie du Fonds de garantie de la rénovation énergétique (FRGE) qu'elle est en train de mettre en place. Cette solution semble à ce jour la meilleure piste (cf. Annexe 11). L'existence de dotations aux fonds de garantie actuels, individualisées par département, ainsi que les spécificités locales, seraient de nature à justifier des procédures d'attribution également différenciées localement.

Recommandation 8. *Consolider les opérateurs agréés d'intermédiation sociale et financière (« guichets uniques ») et mettre en place un nouveau dispositif de garantie.*

3.4 **Accélérer la fiabilisation des titres fonciers**

La transmission à titre gratuit du patrimoine immobilier, plus fréquente dans les DOM, permet aux ménages modestes d'y être plus souvent qu'en métropole propriétaires de foncier (bâti ou non) gratuitement ou à moindre coût lorsqu'il faut dédommager des co-indivisaires.

La mobilisation de cet actif dans le cadre de projets d'accession ou d'amélioration est toutefois handicapée par une autre spécificité des DOM. Il s'agit de lacunes de titrement du foncier, soit du fait de l'absence de régularisation de l'occupation, soit du fait des indivisions dont les sorties, notamment successorales, ne sont pas prononcées. L'absence de titre en bonne et due forme fait obstacle à délivrance d'une subvention, mêmes si les règles ont été assouplies en matière de justification de la propriété (paiement de la taxe foncière, certificats de filiation).

La loi récente n° 2018-1244 du 27 décembre 2018, visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer à l'initiative du député Serge Letchimy, permet de simplifier la prise de décision collégiale de l'indivision pour un ensemble de

⁴¹ Aujourd'hui, les seuls prêteurs sont la BRED et ses filiales ainsi que, à titre complémentaire dans certains cas, Action Logement.

⁴² Filiales d'Action Logement agréées par arrêtés préfectoraux

situations. Mais la prononciation effective de la sortie par acte notarié nécessite des frais que les indivisaires ne sont pas nécessairement en situation d'assumer. Évalué en ordre de grandeur à 11 000 €, ce coût moyen de procédure est faible par rapport au prix des terrains qu'il ouvre à la construction.

Une prise en charge spécifique par la collectivité fournirait du foncier constructible pour un nombre significatif d'opérations, pour un coût unitaire très inférieur au prix moyen des terrains. En Martinique, la CAF a mis en place un financement spécifique⁴³, et la Collectivité territoriale unique envisagerait également un dispositif analogue. Un même dispositif devrait être instauré dans tous les DOM, avec le concours de l'État si nécessaire.

Recommandation 7. Accélérer la fiabilisation des titres fonciers en l'aidant financièrement lorsque c'est nécessaire.

3.5 Restaurer l'équilibre économique de l'accèsion et de l'amélioration très sociales à la suite de la suppression de l'allocation logement accession

Parmi les opérations LES et AAH, environ 15 % en LES et 85 % en AAH en moyenne sur 2015-2017 ne donnaient pas lieu à allocation de logement. Pour ces opérations, la suppression de l'AL accession n'a rien changé.

Pour les autres, financées par l'AL accession, le montant global⁴⁴ des opérations était, en moyenne sur 2015-2017, financé (Tableau 5) :

- pour 16 % par le ménage (apport personnel et dépense nette mensuelle capitalisée)
- et pour 84 % par la collectivité, dont 37 % par l'allocation logement accession.

Tableau 5 : financement du montant global des opérations dans lesquelles l'AL intervenait, période 2015-2017

Financement du montant global des opérations	
Contribution du ménage	16%
Contribution de la collectivité	84%
<i>Dont AL</i>	37%
<i>Dont LBU</i>	33%
<i>Dont subvention foncière versée en amont</i>	6%
<i>Dont collectivités locales et organismes sociaux</i>	7%
Total	100%

Source : mission.

Un dispositif d'ores et déjà en place, le forfait logement associé au RSA et à la prime d'activité, permet de compenser le tiers de la suppression de l'AL accession, soit 13 % du financement du montant global des opérations, pourvu qu'il soit versé en tiers payant (§ 3.5.1).

Au-delà, trois voies sont a priori envisageables pour restaurer l'équilibre du plan de financement : réduire le coût de la construction, réduire le coût du foncier supporté par les ménages, augmenter la contribution de ces derniers ou augmenter les autres aides publiques.

- On verra qu'une évolution de la contribution des ménages ne peut fournir qu'un apport marginal (§ 3.5.2).
- La réduction du coût de la construction (§ 3.5.3) offre de réelles perspectives.
- Certaines voies devraient être explorées en matière foncière (§ 3.5.4).
- Il reste enfin la voie de l'augmentation des autres aides publiques (§ 3.5.5).

⁴³ Subvention de 90 % plafonnée à 10 000 €.

⁴⁴ Y compris les subventions foncières versées en amont.

3.5.1 *Instaurer le versement en tiers-payant du forfait logement associé au RSA et à la prime d'activité*

61 % des bénéficiaires de LES ou AAH récents perçoivent le revenu de solidarité active (RSA) ou la prime d'activité (PA). Pour ces ménages, la perception de l'allocation logement entraîne une réduction automatique du montant de ces minima sociaux, à hauteur d'un forfait établi en fonction de la taille du ménage : le forfait logement (cf. Encadré 3).

Encadré 3 : le forfait logement

Le forfait logement

Les minima sociaux visent à assurer un revenu minimal à une personne (ou à sa famille) en situation de précarité.

Dans le cas du RSA et de la prime d'activité, pour des raisons notamment d'équité, les propriétaires n'ayant pas de charge de remboursement et les personnes ayant à leur disposition un logement à titre gratuit ou bénéficiant d'une aide au logement se voient appliquer un forfait logement qui, ajouté à leurs ressources, réduit d'autant le complément qui leur est versé.

Ce forfait dépend de la composition familiale, soit au 1er avril 2018 :

- Personne seule : 66,11 €/mois (RSA) ou 63,78 €/mois (prime d'activité)¹
- 2 personnes : 132,22 €/mois (RSA) ou 127,56 €/mois (prime d'activité)
- 3 personnes ou plus : 163,63 €/mois (RSA) ou 157,86 €/mois (prime d'activité)

Par exemple, un couple avec un enfant, bénéficiaire du RSA, qui aurait perçu 290 € d'AL voit avec la suppression de cette prestation son revenu amputé non pas de 290 €, mais de 290 € - 163,63 € = 126,37 €.

De la même façon, une personne seule qui aurait perçu 220 € d'AL subit une perte nette de 220 € - 66,11 € = 153,89 €.

Pour les futurs bénéficiaires de LES ou d'AAH percevant le RSA ou la prime d'activité, la suppression de l'allocation logement accession entraîne donc automatiquement une majoration du montant perçu au titre de ces minima sociaux, égale au montant du forfait logement qui aurait été déduit en cas de perception de l'AL. À structure constante des ménages bénéficiaires, le montant du forfait logement qui sera ainsi restitué aux ménages devrait représenter 35 % de la masse d'allocation logement qui ne sera plus versée, soit le tiers (cf. Annexe 4, F.).

Le forfait logement doit cependant pour cela être versé en tiers payant, comme l'était l'AL supprimée. En effet, il semble exclu dans le cas contraire que les prêteurs le prennent en compte, comme ils le faisaient pour l'allocation logement, pour apprécier la capacité d'emprunt des ménages. Les guichets uniques peuvent difficilement s'engager à récupérer auprès de ménages dont le revenu est généralement inférieur à 1000 euros par mois un montant de reste à charge qui avoisinerait le double de ce qu'il était dans le dispositif avec allocation logement (par exemple : 200 € au lieu de 100 €).

Un versement en tiers-payant du forfait logement supposerait cependant une modification des textes en vigueur. En effet, en l'état actuel des textes le forfait logement, étant inclus dans un minimum social, ne peut, contrairement à l'allocation logement, bénéficier du tiers-payant (en l'occurrence, versement direct au guichet unique). Il conviendrait donc de modifier ces textes.

Par ailleurs, un versement en tiers-payant du forfait logement supposerait une modification des chaînes de traitement informatique de la CNAF. Cette dernière a indiqué verbalement à la mission, sous réserve de confirmation écrite⁴⁵, que ce ne sera pas possible avant 2021 compte tenu de son plan de

⁴⁵ Non parvenue à la date de rédaction du présent rapport.

charge et notamment de la contemporanéisation des revenus pris en compte pour le calcul des aides personnelles au logement et de la recentralisation du RSA dans certains DOM.

La perspective de la création du RUA conduit néanmoins à s'interroger sur l'opportunité d'engager les travaux juridiques (modification de la réglementation) et informatiques permettant le versement en tiers payant d'une prestation probablement destinée à être remplacée par un autre dispositif : cf. § 4.3.

Recommandation 9. *Instaurer le versement en tiers payant du forfait logement associé au RSA et à la prime d'activité, sauf si les caractéristiques du RUA rendaient cette mesure sans objet.*

3.5.2 Examiner les perspectives d'augmentation de la contribution des ménages, qui apparaissent néanmoins réduites

Pour compenser la suppression de l'AL accession, les perspectives d'augmentation de la contribution des ménages doivent être examinées mais apparaissent réduites au regard des montants d'opération (cf. Annexe 7, Annexe 8 et Annexe 9).

Pour une mensualité donnée, allonger les durées d'emprunt accroît le montant emprunté et donc réduit le montant de subvention nécessaire pour équilibrer les opérations. Il serait de plus souhaitable de mettre fin aux comportements d'optimisation signalés en Annexe 8⁴⁶. Néanmoins, deux facteurs peuvent constituer un obstacle à l'allongement de la durée des prêts :

- l'âge du titulaire à la fin du remboursement et la nécessité prévisible de travaux supplémentaires, induisant un nouvel endettement après un certain nombre d'années ;
- la réduction du montant des prêts qui sera engendrée par la suppression de l'AL ; en deçà d'un certain montant, il est difficile d'allonger la durée des prêts.

Les perspectives d'allongement, pour réelles qu'elles soient dans certains cas, sont donc globalement limitées. Le cadrage macro-budgétaire présenté au § 4.1, fondé sur un allongement moyen de 2 ans en LES et 3 ans en AAH, conduit à une augmentation de la contribution des ménages et donc à une réduction de celle de la collectivité, représentant 1 % seulement du montant global des opérations.

Une autre piste serait de réduire le nombre de cas où le reste à charge du ménage (c'est-à-dire sa dépense nette, égale à la mensualité diminuée de l'allocation logement ou du forfait logement) est très faible, cas qui ne sont pas exceptionnels puisque 17 % des bénéficiaires de l'AL accession en LES et AAH (et 63 % à Mayotte) perçoivent une allocation supérieure à leur mensualité, selon la base de données de la CNAF. Une telle situation peut être désresponsabilisante pour le ménage. Néanmoins, les évaluations effectuées en Annexe 9 montrent que la réduction de dépense publique à attendre d'une telle mesure, de l'ordre du pourcent du montant global des opérations, n'est pas non plus à l'échelle du montant de l'AL supprimée. Par ailleurs, après une exonération de deux années, les ménages considérés doivent généralement supporter la taxe foncière sur les propriétés bâties, de l'ordre de 30 à 40 euros par mois⁴⁷. Les réflexions préalables à la prochaine création du revenu universel d'activité devraient en tout état de cause examiner cette question.

Par ailleurs, il paraît nécessaire que la collectivité finance directement deux dépenses actuellement supportées par les ménages (cf. Annexe 10) : les frais correspondant à la rémunération du guichet unique et lorsqu'ils sont facturés aux emprunteurs (ce qui n'est pas le cas aux Antilles), les frais de garantie. En effet, ces frais spécifiques aux LES et AAH sont inclus dans le taux annuel effectif global (TAEG), qui de ce fait vient se heurter au taux d'usure, actuellement peu supérieur aux taux pratiqués

⁴⁶ Ces comportements consistent à accorder une subvention maximale, puis à ajuster la durée du prêt de manière à atteindre un objectif de dépense nette fixé. Une subvention moindre, associée à une durée d'emprunt plus longue tout en demeurant supportable par le ménage, aurait le même effet déclencheur, et accroîtrait l'efficacité de la dépense publique.

⁴⁷ La mission n'a pas examiné le cas des opérations bénéficiant de subvention LBU mais ne figurant pas dans les bases de données des guichets uniques. Ce sont généralement, lui ont indiqué les DEAL, des opérations de faible montant, financées sans prêt.

en raison de la faiblesse de ces derniers. Cela peut faire obstacle à la mise en place de certains prêts, a fortiori lorsque leur montant est faible, cas qui sera beaucoup plus fréquent à la suite à la suppression de l'AL. À dépense nette du ménage constante, cela ne créerait pas de dépense publique supplémentaire, sauf si le prêteur saisisait cette occasion pour augmenter ses taux d'intérêt. Ce sujet sera à examiner notamment lors de la mise en place du nouveau dispositif de garantie.

3.5.3 Réduire les coûts de construction

Par coûts de construction, on entend aussi bien les coûts de la construction d'un logement neuf que ceux des travaux d'amélioration dans un logement existant.

La réduction des coûts de construction est le meilleur moyen de limiter les dépenses publiques ou d'améliorer leur efficacité à dépense constante, en augmentant le volume de l'offre face à une demande qui est loin d'être satisfaite. Elle est d'autant plus nécessaire que ces coûts sont plus élevés dans les DOM qu'en métropole, comme indiqué plus haut, et elle apparaît possible à la mission.

Plusieurs pistes peuvent être suivies en fonction des spécificités locales, isolément ou combinées entre elles.

3.5.3.1 Développer des modèles industrialisés de construction

Le recours à des modèles industrialisés présente plusieurs avantages :

- une fabrication en série permet des économies d'échelle, d'autant plus élevées que la série est importante (notamment à Mayotte et en Guyane) ;
- l'assemblage sur site d'éléments préfabriqués en atelier apporte un gain de temps sur la mise en œuvre ;
- la conception industrialisée garantit plus facilement la prise en compte des risques majeurs (séismes et cyclones) en exonérant de devoir réaliser des contrôles à l'unité ;
- enfin, la préfabrication peut aider à réduire les effets de monopoles et d'ententes locales relevés par l'autorité de la concurrence.

Il n'est pas question ici de préconiser la réalisation de modèles de logements de qualité inférieure, répétitifs et reproduits à l'infini de manière identique, conformément à la mauvaise image qui colle à tort aux procédés industrialisés. Au contraire, le système de construction modulaire peut tout à fait permettre, tel un mécano, une infinie variété de typologies adaptées à la taille du ménage, à la topographie, aux matériaux de façade en usage localement.

La mission préconise l'organisation au niveau national d'un appel à projets pour chaque DOM, qui donnerait lieu à une sélection et à un agrément locaux, avec des objectifs explicitement posés de réduction des coûts à - 20 % (75 000 €) et à - 45 % (50 000 €), à un horizon de deux ans.

Une diminution de 45 % du coût de construction du LES le réduit de 42 000 euros. Cela suffit à compenser la suppression de l'AL accession qui, à dépense nette du ménage constante, réduit en LES la capacité d'emprunt d'environ 40 000 € si l'on ne tient pas compte du forfait logement. Une diminution de 30 % du coût de construction suffit à compenser la suppression de l'AL accession si l'on tient compte du forfait logement.

3.5.3.2 Encourager le recours à des matériaux de l'aire régionale et le développement de nouvelles filières locales

Depuis que les DOM ont été institués par l'Union européenne comme des régions ultra-périphériques (RUP), les constructions y ont l'obligation de recourir à des produits et matériaux certifiés et estampillés « CE ». Cette obligation rend les DOM tributaires d'une importation lointaine et donc coûteuse de produits en provenance de l'Union.

Deux pistes peuvent être suivies pour faciliter le recours à des matériaux locaux ou issus de l'aire régionale (Océan indien pour la Réunion et Mayotte ; Caraïbes, voire Amérique pour les Antilles et la Guyane) :

- La première consiste pour l'État à prendre l'initiative d'établir une table d'équivalence entre des systèmes de certification existants des pays situés dans l'aire régionale d'un DOM, de manière à permettre l'utilisation de matériaux disposant d'une certification étrangère considérée comme équivalente à la certification européenne. Cette solution est intéressante lorsque des pays disposant d'une norme se trouvent dans l'aire régionale - ou sont du moins nettement plus proches que l'Europe - d'un DOM (ex : Afrique du sud pour Mayotte ou la Réunion ; États-Unis pour les Antilles). Elle est en revanche inopérante dans le cas de pays ne disposant pas de tels systèmes (ex : le Surinam qui fournit du bois à la Guyane) ;
- La deuxième consiste à pratiquer des évaluations équivalentes aux essais de certification, sur des produits sélectionnés dans le cadre d'un appel à projet organisé par les pouvoirs publics. Les projets lauréats pourraient bénéficier du financement d'une évaluation⁴⁸ des produits et matériaux auxquels ils recourent, sans qu'il y ait rupture du principe d'égalité face à la concurrence.

Dans tous les cas, ces options devraient être présentées à la Commission européenne et leur cadre précis être préalablement négocié avec celle-ci.

Au-delà de la question de la certification, c'est le développement de nouvelles filières, en fonction des potentiels locaux, qu'il faut résolument encourager. À l'instar de ce qui a été engagé à Mayotte, en soutien à l'initiative de l'association ARTerre, pour faire renaître la brique de terre crue (BTC) locale et obtenir une certification, les pouvoirs publics pourraient aider les acteurs locaux volontaires dans des démarches de création ou de développement de filières, notamment sur les matériaux bio-sourcés : bois tropicaux locaux, bambou, fibre de coco, fibre de bananier, résidus de canne, etc. L'Ademe pourrait généraliser aux cinq DOM l'étude qu'elle a financée en 2012 en Martinique et participer, sur cette base, à la mise en place d'expérimentations susceptibles de déboucher sur le développement de filières.

Photographies 6 : vers une renaissance de la brique de terre compressée (BTC) de Mayotte, après l'obtention de la certification CSTB, aidée par les pouvoirs publics



Source : Internet.

3.5.3.3 Promouvoir et accompagner l'émergence de solutions constructives innovantes dans le respect des règles techniques en vigueur

La possibilité nouvellement offerte par la loi 2018-727, dite « ESSOC » (pour un État au service d'une société de confiance)⁴⁹, dont le décret d'application est paru le 11 mars 2019, devrait permettre à la créativité technique de s'exprimer pour produire des solutions constructives répondant aux mêmes exigences, mais plus économiques que les règles de référence. Il est prévu que des aides soient

⁴⁸ Par le CSTB ou un autre organisme similaire.

⁴⁹ [Décret n° 2019-184 du 11 mars 2019](#)

attribuées aux expérimentateurs pour financer l'ingénierie nécessaire à la mise au point des solutions innovantes, ainsi que les frais de certification de ces solutions.

Au-delà de ces aides, compte tenu de la nouveauté et de la relative complexité de la procédure destinée à agréer les innovations, il peut être utile de mettre en place dans les services déconcentrés un accompagnement des acteurs volontaires, destiné à les conseiller et les guider dans la démarche à suivre. La mission préconise que cette fonction d'accompagnement de l'innovation soit clairement identifiée au sein des unités « qualité de la construction » ou « bâtiments » présentes dans les DEAL, et d'en faire la publicité auprès des acteurs susceptibles d'être intéressés.

Toutefois, même avec la mise en place d'un tel accompagnement, les effets de cette disposition ne se feront pas sentir instantanément.

3.5.3.4 Favoriser l'auto-construction partielle et l'auto-réhabilitation encadrées

Comme cela a été développé au chapitre 1, le caractère évolutif du LES (« logement évolutif social ») s'est amenuisé au fil du temps, en raison notamment d'un effet générationnel lié à de jeunes accédants moins disposés à mettre la main l'ouvrage, mais aussi à cause de la méfiance des acteurs professionnels et de leur crainte de perdre des parts de marché. Ce déclin concerne également l'auto-rénovation des logements privés existants.

Les principaux arguments utilisés par les détracteurs de l'auto-finition comme de l'auto-construction sont les suivants :

- le risque que les travaux de finition ne soient jamais réalisés et que le logement se dégrade rapidement ;
- le risque de voir se multiplier le travail au noir.

Ces deux arguments s'appliquent à l'auto-finition (rénovation ou construction) « simple » par l'occupant, qui doit s'organiser seul et est donc livré à lui-même pour effectuer les travaux dont il a la charge. Dès lors que le système est encadré par un opérateur dont c'est la fonction, tel que l'association des compagnons bâtisseurs, les deux risques deviennent marginaux.

En outre, le risque de dégradation rapide peut facilement être retourné si l'on observe que, d'une manière générale, un occupant propriétaire aura tendance à davantage préserver et entretenir son propre bien que celui de son bailleur, même avec des revenus très faibles. La mission a d'ailleurs eu l'occasion lors de ses déplacements de visiter des logements dont les revêtements de mur et de sols avaient été mis en œuvre de manière très soignée, malgré l'absence d'encadrement.

Photographie 7 : maisons LES en auto-construction partielle encadrée au Lamentin/RHI du Vieux Pont (Martinique)



Expérimentation menée par l'agence des 50 pas géométriques (AG50) de Martinique, maître d'œuvre Harappa. Source : AG50.

Certes, l'ingénierie d'encadrement a un coût qui vient réduire l'économie par rapport à une rénovation effectuée par un artisan, mais l'écart reste très significatif, selon les Compagnons bâtisseurs⁵⁰, ce qui n'est pas négligeable.

L'intérêt de l'auto-finition (rénovation ou construction) réside non seulement dans la réduction de coût, mais également dans le projet social d'insertion de l'occupant, qui peut être primordial pour des personnes à faibles revenus, souvent fragiles et dévalorisées à leurs propres yeux.

La mission insiste donc, sur l'intérêt de mettre en place un véritable accompagnement/encadrement social et technique, qui permettra à la fois de réduire les coûts et de participer à l'insertion sociale et professionnelle de personnes en difficulté. L'organisation de cet encadrement sera grandement facilitée par le passage d'opérations isolées (qui sont la norme actuelle) à des opérations globales programmées (type OPAH) qui permettent d'optimiser l'accompagnement en installant dans une certaine durée une animation et des outils mutualisés.

⁵⁰ Bien qu'une opération d'auto-amélioration encadrée ne fasse pas, par définition, l'objet de devis par des artisans (pour la partie effectuée par l'occupant), les compagnons bâtisseurs estiment, d'après leur expérience réunionnaise à un coefficient 2 l'écart de prix entre les deux modes d'exécution des travaux.

3.5.4 Explorer de nouvelles voies en matière foncière

Le foncier n'influe pas sur le montant global des projets, que ce soit en LES « diffus » ou en AAH, puisque le terrain est déjà propriété du ménage. Il en va autrement en LES « groupé ». Dans ce cas, le ménage acquiert aussi le terrain, soit indirectement en achetant une maison à un promoteur, soit directement, par exemple dans le cas de lotissements communaux.

Le prix du terrain dépend en premier lieu du marché foncier, dont les acteurs locaux indiquent dans les outre-mer la rareté et la cherté. La mission constate que les moyens dont dispose la puissance publique pour contenir autant que possible l'augmentation des prix du foncier sont peu mis en œuvre. En particulier, le recours aux d'expropriation par déclaration d'utilité publique ou préemption, paraît peu pratiqué, voire explicitement écarté pour des raisons sociales et culturelles. Il apparaîtrait néanmoins très souhaitable d'y recourir davantage.

La rareté des transactions n'est cependant pas propice à la constitution de références suffisamment stables. En outre, lorsqu'il s'agit d'acquisitions dans la perspective d'opérations d'aménagement ou de RHI, l'approche par compte à rebours paraît peu pratiquée, notamment dans les évaluations domaniales, par manque d'évaluation des coûts d'aménagement et de références suffisantes. La Direction nationale d'interventions domaniales (DNID), dans son rôle de pilotage de l'évaluation, met en place une revue qualité pour l'ensemble de son réseau. Il serait souhaitable que, dans ce cadre, puisse être spécifiquement constitué un cadre de références et d'accompagnement au bénéfice des départements d'outre-mer. Enfin, les deux EPFA, comme les EPF locaux, pourraient amplifier leurs stratégies de négociations amiables permettant d'étoffer ainsi les références foncières. En tout état de cause, afin que le dispositif évoqué soit pleinement productif, il apparaît utile qu'une stratégie associant l'ensemble des services de l'État et ces opérateurs fonciers puisse être élaborée avant la mise en œuvre des projets d'aménagement.

D'une manière assez générale, avant son inclusion dans le projet LES « groupé », le prix du foncier est minoré par rapport à son prix de revient aménagé (dans le cadre d'un lotissement communal, d'une RHI ou d'une opération d'aménagement) à travers la péréquation du bilan d'aménagement rendue possible par les subventions d'équilibres – crédits LBU RHI ou FRAFU côté État -, ou bien parfois par minoration foncière par l'EPF local qui a porté les terrains.

Ces réductions de coût en amont, qui reviennent à des subventions directes ou indirectes et pèsent sur les budgets publics, ne réduisent pas le coût des projets pour la collectivité (qui les inclut), mais ramènent la part du foncier supportée par le ménage (c'est-à-dire son coût apparent) à un peu plus de 10 000 euros par logement. Ces réductions sont acquises au ménage accédant, qui notamment en conserve la propriété même si son revenu augmente au-delà du plafond d'éligibilité au LLTS.

Une autre voie pour réduire la part du foncier supportée par le ménage serait de faire appel à la dissociation foncière en mettant en place des offices fonciers solidaires (OFS) et des baux réels solidaires (BRS)⁵¹. L'accédant achèterait alors des droits différents de la pleine propriété, notamment en matière de plus-value à la revente. De son point de vue, l'effet sur le coût apparent de l'opération et in fine sur le taux d'effort serait équivalent à celui d'une réduction de coût foncier en amont.

Du point de vue de la collectivité, le dispositif OFS/BRS conduirait à un coût global de l'opération équivalent à celui de subventions au foncier versées en amont mais présenterait plusieurs avantages :

⁵¹ La mission a pris connaissance des expérimentations d'OFS et BRS en cours. Elle a bien noté qu'une attention particulière doit être portée à l'acceptation par les prêteurs de la sûreté constituée par les BRS. Par ailleurs, un scénario lui a semblé insuffisamment pris en compte : celui d'une remontée des taux d'intérêt puis d'une diminution du prix des logements et du foncier ; le maintien à très bas niveau des taux d'intérêt a permis une envolée des prix, mais ne peut perdurer indéfiniment ; il importe que la répartition du risque de moins-value entre l'OFS et le ménage soit clairement précisée, et que le risque soit supportable par celui qui le prend. Néanmoins, ces deux sujets ne sont pas spécifiques aux DOM.

- le foncier financé sur fonds publics demeurerait propriété de la collectivité ce qui, sur le temps long, constitue un atout majeur pour les besoins de recyclage urbain,
- le niveau de revenu des futurs titulaires des BRS pourrait être encadré, ce qui permettrait d'assurer qu'il demeurerait inférieur au plafond de ressources du LLTS et donc qu'un LESD remplacerait intégralement un LLTS sur le plan de la satisfaction des besoins en logement très social (et on a signalé au § 2.5 l'effet déterminant de ce facteur sur l'avantage de coût du LES « groupé » par rapport au LLTS⁵²).

La mise en œuvre d'OFS paraît tout particulièrement pertinente lorsque les terrains d'assiette sont déjà de propriété publique : terrains de l'État et des collectivités, zones des 50 pas géométriques, etc.

Les établissements publics fonciers présents dans les cinq DOM (les deux EPFA de Guyane et Mayotte et les trois EPF locaux des Antilles et de La Réunion) pourraient judicieusement constituer des structures d'appui pour le déploiement d'OFS, par filialisation par exemple.

Recommandation 5. *Lancer un appel à projet national, différencié par DOM, en vue de générer des filières de modèles industrialisés à coût maîtrisé : logements à 75 000 € et à 50 000 €. Promouvoir les filières de matériaux de construction endogènes ou issus de l'aire régionale dans un cadre de certification européenne préalablement négocié avec l'Europe, ainsi que l'auto-construction partielle et l'auto-amélioration encadrées. Rechercher la mise en place d'offices fonciers solidaires, le cas échéant en s'appuyant sur les deux EPFA et les trois EPF locaux, par filialisation par exemple.*

3.5.5 Augmenter les autres aides publiques

Le forfait logement versé en tiers payant et l'augmentation des aides liées au foncier ne suffisent pas à compenser la suppression de l'AL accession. Sauf à réduire fortement le coût des opérations, un complément d'aide publique est nécessaire si l'on souhaite maintenir le flux des opérations et a fortiori si l'on souhaite l'accroître, puisque la capacité contributive des ménages est peu extensible.

En l'absence désormais d'aides personnelles à l'accession, plusieurs sources sont envisageables :

- une augmentation de la subvention LBU, par accroissement du montant de cette ligne budgétaire ou par prélèvement sur ses autres affectations,
- une autre aide à la pierre en provenance du MOM ou d'un autre ministère,
- le recours à d'autres produits, dont certains plus complexes (défiscalisations, PSLA à longue phase locative assorti d'une AL locative, aides de l'ANAH etc.) (cf. Annexe 12).

Pour un montant d'opération donné et une contribution du ménage donnée, leur coût global pour les finances publiques est approximativement le même (cf. Annexe 7). Les différences dépendent du taux d'actualisation choisi (le coût actualisé d'aides étalées dans le temps est d'autant plus faible que le taux d'actualisation est élevé) et des hypothèses d'inflation. Certains modes de financement induisent cependant des coûts périphériques⁵³ ou des coûts de construction⁵⁴ plus élevés et donc, la capacité contributive des ménages étant donnée, un coût supérieur pour la collectivité.

Les diverses sources de financement diffèrent par la manière dont elles répartissent l'effort entre lignes budgétaires et par le contingentement plus ou moins prononcé qu'elles autorisent. La mission n'a pas cru devoir effectuer de recommandation sur ces points, qui font l'objet d'appréciations divergentes par les différents ministères.

⁵² En LES diffus, l'apport du terrain par le ménage, assure en tout état de cause un avantage de coût par rapport au LLTS. En revanche, le coût pour la collectivité du LES groupé n'est inférieur à celui du LLTS que si la probabilité que le logement soit occupé par un ménage éligible à LLTS est supérieure à un seuil minimal (cf. Annexe 6). Des BRS permettraient de le garantir.

⁵³ On pense ici aux intermédiaires dans les opérations de défiscalisation.

⁵⁴ On pense ici au PSLA, qui est construit au standard des logements locatifs sociaux, plus chers que les LES, même s'il serait envisageable que son coût soit réduit, par les moyens décrits au § 3.5.3.

En tout état de cause, le coût en aides publiques de l'accession très sociale étant dans les DOM bien moindre que celui du logement locatif très social, un transfert en provenance de la fraction de la LBU affectée au LLTS serait de nature à accroître l'efficacité de la dépense publique.

En outre, l'augmentation des aides publiques en compensation de la suppression de l'AL peut nécessiter un dé plafonnement des taux de subvention fixés par les deux arrêtés nationaux de 1996 et 1997.

3.6 Installer dans la durée l'ensemble des dispositions au bénéfice de l'accession et de l'amélioration très sociales dans les Outre-mer

La simple reconduction des rythmes de production antérieurs à la suppression de l'AL accession et a fortiori leur accroissement, nécessitent de conforter les filières d'acteurs existantes ou d'en créer de nouvelles. Cela nécessitera qu'elles aient la perspective d'une stabilité suffisante et dans la durée, leur assurant de trouver un modèle économique viable. Il apparaît à la mission indispensable, au-delà de l'annualité budgétaire, qu'un cap soit affiché à 10 ans pour permettre de sécuriser dans le temps la constitution de ces filières et leur capacité à agir à la bonne échelle.

Les « stop and go » annuels sont en effet très préjudiciables pour la pérennité des filières. À titre d'illustration, la suppression de l'AL accession, même si elle a été rétablie l'année suivante pour un an supplémentaire, a conduit un des opérateurs constructeurs rencontrés à licencier 30 salariés sur 55, seulement 10 % des 155 projets en cours au 31 décembre 2017 ayant pu être récupérés. Spécialisé dans la logique de fabrication de modèles constructifs industrialisés à coûts maîtrisés, il n'avait pas la capacité de s'orienter vers d'autres marchés plus classiques du bâtiment.

La mise en œuvre de cette exigence de stabilité pour la conduite d'une véritable politique d'accession et d'amélioration très sociales dans les Outre-mer est indispensable à tous les niveaux de la chaîne des acteurs et opérateurs et de leurs appareils de production :

- pour les opérateurs sociaux, qu'ils soient positionnés en ingénierie d'assistance à maîtrise d'ouvrage, ou constructeurs,
- pour les industriels appelés à développer des modèles constructifs, qui devront investir tant en conception et innovation qu'en chaînes de fabrication,
- pour les filières de production de matériaux régionaux, pour installer les certifications exigées au titre des responsabilités prises par les acteurs de la construction,
- pour les filières artisanales intervenant en accession et amélioration diffuses, qui reposent sur un tissu de très petites entreprises très sensibles aux changements,
- pour les compétences d'accompagnement des familles en auto-construction et auto-réhabilitation encadrées, qui sont à constituer à la bonne échelle en force opérationnelle qualifiée, en s'inspirant par exemple des savoir-faire mis en œuvre en la matière par les Compagnons Bâisseurs,
- pour les guichets uniques d'intermédiation financière et sociale qui doivent être consolidés dans certains départements d'outre-mer,
- enfin, pour les prêteurs et les dispositifs de garantie, qui ne pourront continuer à s'engager, en particulier pour des prêts encore de plus petite taille, que s'ils gardent une visibilité suffisante sur les ressources principales des ménages - actuellement les minima sociaux et l'AL ou éventuellement, en son absence, le forfait logement-.

Cette stabilité est conditionnée au développement d'un solide partenariat, fondé sur la contractualisation (cf. 3.2.4) entre l'État et les principaux acteurs de l'habitat, notamment les collectivités, qui contribuent elles aussi au financement des opérations d'accession et d'amélioration très sociales.

Recommandation 10. Assurer cette politique d'accession et amélioration très sociales dans les DOM et ses nouveaux dispositifs dans le cadre d'une contractualisation avec les principaux acteurs, et sur une durée de 10 ans indispensable à l'émergence et à la structuration des filières d'acteurs à la bonne échelle.

4 Cadrage macrobudgétaire, interaction avec le revenu universel d'activité et période transitoire

4.1 Scénarisation et cadrage macrobudgétaire

La mission a évalué globalement dans l'Annexe 7 la contribution de la collectivité au financement de l'accession et de l'amélioration très sociales dans les DOM dans divers scénarios⁵⁵.

Il en ressort tout d'abord qu'à montant des opérations donné et contribution des ménages donnée, le remplacement de l'allocation logement par de l'aide à la pierre et par le forfait logement modifie peu la contribution de la collectivité ; c'est donc plutôt par d'autres caractéristiques (adaptabilité de l'aide à la personne à la situation familiale et au revenu des ménages, possibilité de continger l'aide à la pierre, etc.) que ces aides se distinguent. Par ailleurs, toujours à montant des opérations donné, une augmentation de la contribution des ménages sous la forme d'un allongement de la durée des prêts ne réduirait la contribution de la collectivité que de 1 % environ, ce qui est très peu. Les deux facteurs susceptibles d'influer sensiblement sur la contribution de la collectivité sont donc une diminution du coût de construction et une augmentation du nombre des opérations.

En LES, les baisses de coût par rapport à la situation moyenne sur 2015-2017 sont obtenues par recours à une politique de modèles industrialisés engendrant des économies d'échelle. Une baisse de 20 % correspond à un coût de construction de 75 000 €, une baisse de 45 % à un coût de 50 000 €.

La mission a simulé une baisse de 20 % et une baisse de 35 % obtenues par panachage de baisses de 20 % et de 45 %. En AAH, la mission a simulé une baisse du coût de construction moyen de 10 %, objectif à atteindre en recourant à l'ensemble des moyens décrits au § 3.5.3 (recours à des matériaux de construction de filières locales ou de l'aire régionale, recours à l'auto-réhabilitation encadrée, etc.).

La mission a également simulé la construction de logements locatifs très sociaux (LLTS) en lieu et place des LES.

Afin de conduire la simulation sur une base de production adaptée à la diversité des situations entre les départements, et sans préjuger pour autant du niveau à retenir sur la période 2020-2030, la mission a retenu, parmi les nombreuses hypothèses possibles, deux hypothèses dénommées H1 et H2.

À Mayotte, la première hypothèse (H1) suppose le remplacement de l'habitat en tôle par des LES en 15 ans⁵⁶ et la résorption de l'habitat insalubre en dur par des AAH en 40 ans. Ces durées passent respectivement à 12 ans et 20 ans dans l'hypothèse H2. En Guyane, à défaut d'une analyse raisonnée des besoins, la mission a retenu les mêmes nombres d'opérations qu'à Mayotte, département similaire à bien des égards.

Aux Antilles, eu égard à la démographie, le nombre de LES a été supposé constant et le nombre d'AAH a été porté de 800 à 2 000 dans l'hypothèse H1 et à 3 000 dans l'hypothèse H2. À La Réunion, le nombre de LES a également été supposé constant et le nombre d'AAH a été augmenté de 10 %.

Par rapport au flux récent d'opérations constaté sur 2015-2017, ces hypothèses H1 et H2 modifient la répartition des effectifs entre la Guyane et Mayotte d'une part les Antilles et la Réunion d'autre part :

⁵⁵ Le périmètre de cette évaluation inclut uniquement les opérations (LES et AAH) mobilisant de la LBU (avec ou sans perception effective de l'AL dans le dispositif actuel). Il est donc plus étroit que le recensement des aides à l'accession décrit au § 1.6, qui inclut également le PTZ et les opérations aidées par les collectivités locales et les organismes sociaux mais non subventionnées au titre de la LBU. C'est ce qui explique que la contribution de la collectivité en moyenne sur 2015-2017 ressorte ici voisine de 80 M€, contre 130 M€ en moyenne dans le Tableau 3.

⁵⁶ On suppose également que la moitié de la résorption se fera en parallèle par des produits locatifs sociaux à très bas coût, autour de 50 000 €, dont la filière de production reste à constituer, s'agissant notamment de bailleurs sociaux produisant cette gamme de logements.

- en LES la répartition passe de 90 % pour les Antilles et la Réunion et 10 % pour la Guyane et Mayotte à environ 20 % et 80 % respectivement,
- en AAH la répartition passe de 95 % pour les Antilles et la Réunion et 5 % pour la Guyane et Mayotte à environ 70 % et 30 % respectivement.

Tableau 6 : variantes sur les flux annuels d'opérations

Variante	Nombre d'opérations					DOM			Idem en % du total DOM					
	Antilles	Guyane	Réunion	Mayotte	DOM	Dont Antilles et Réunion	Dont Guyane et Mayotte	Antilles	Guyane	Réunion	Mayotte	DOM	Dont Antilles et Réunion	Dont Guyane et Mayotte
LES/LATS														
Flux récent (2015-2017)	150	10	300	40	500	(450)	(50)	30%	2%	60%	8%	100%	(90%)	(10%)
Hypothèse H1	150	750	300	750	1 950	(450)	(1 500)	8%	38%	15%	38%	100%	(23%)	(77%)
Hypothèse H2	150	1 000	300	1 000	2 450	(450)	(2 000)	6%	41%	12%	41%	100%	(18%)	(82%)
AAH														
Flux récent (2015-2017)	800	50	450	0	1 300	(1 250)	(50)	62%	4%	35%	0%	100%	(96%)	(4%)
Hypothèse H1	2 000	500	500	500	3 500	(2 500)	(1 000)	57%	14%	14%	14%	100%	(71%)	(29%)
Hypothèse H2	3 000	1 000	500	1 000	5 500	(3 500)	(2 000)	55%	18%	9%	18%	100%	(64%)	(36%)
LES/LATS+AAH														
Flux récent (2015-2017)	950	60	750	40	1 800	(1 700)	(100)	53%	3%	42%	2%	100%	(94%)	(6%)
Hypothèse H1	2 150	1 250	800	1 250	5 450	(2 950)	(2 500)	39%	23%	15%	23%	100%	(54%)	(46%)
Hypothèse H2	3 150	2 000	800	2 000	7 950	(3 950)	(4 000)	40%	25%	10%	25%	100%	(50%)	(50%)

Par ailleurs, la construction massive de LES nécessite en Guyane et à Mayotte des opérations d'aménagement importantes⁵⁷ et donc la production principalement de LES « groupé », contrairement aux Antilles et à La Réunion où la production en « diffus » restera très majoritaire. On a donc supposé dans les hypothèses H1 et H2 que la proportion de LES « groupé » est de 67 % en Guyane et 90 % à Mayotte, contre 20 % aux Antilles et à la Réunion.

Avec l'augmentation du poids de la Guyane et de Mayotte, cela entraîne, en moyenne sur l'ensemble des DOM, une augmentation de la proportion de LES « groupé » et une diminution de la proportion de LES « diffus » et, à un moindre degré, d'AAH (Tableau 7).

Tableau 7 : évolution des proportions des divers types d'opérations

	LES/LAS/LATS	Dont diffus	Dont groupé	AAH	Ensemble
Flux récent (2015-2017)	28%	21%	6%	72%	100%
Hypothèse H1	36%	13%	23%	64%	100%
Hypothèse H2	31%	10%	21%	69%	100%

Les baisses de coût de construction ressortent comme le seul moyen de diminuer significativement la contribution de la collectivité (Tableau 8). Les calculs intermédiaires montrent que, à niveau de production donné, l'hypothèse haute de diminution des coûts de construction suffit à compenser l'effet de la suppression de l'AL sur le financement des opérations, après prise en compte du forfait logement. Le recours au logement locatif très social (LLTS) plutôt qu'au LES (Tableau 7) augmenterait significativement, de 35 % à 50 %, la contribution de la collectivité, alors même que son coût de production est supposé abaissé d'autant que celui du LES.

Les hypothèses H1 et H2 sur les effectifs augmentent la contribution de la collectivité de deux manières :

- par un effet de structure, l'augmentation de la proportion de LES « groupé », plus coûteux, et la diminution de celle de LES « diffus » et d'AAH, moins coûteux, entraînant une augmentation, voisine de 20 %, de la contribution de la collectivité ;
- et sous le simple effet de l'augmentation du nombre total d'opérations à structure constante.

⁵⁷ Il est rappelé que la minoration foncière obtenue par péréquation et subvention du bilan d'aménagement est comptée dans le calcul du coût d'ensemble pour la collectivité.

Tableau 8 : contribution de la collectivité dans les différents scénarios

En M€		Variantes sur les coûts de construction				
		0	1	2	3	4
		Pas de baisse des coûts	LES: -20% AAH: pas de baisse	LES:-35% AAH: pas de baisse	LES:-35% AAH:-10%	Comme variante 2 mais le LES est remplacé par du LLTS, dont le coût est abaissé d'autant AAH: pas de baisse
variantes sur les effectifs	Flux récent (2015-2017)	81 0% (*)	72 -12% (*)	64 -20% (*)	60 -26% (*)	99 53% (**)
	Hypothèse H1	296 0% (*)	256 -13% (*)	226 -24% (*)	215 -27% (*)	317 40% (**)
	Hypothèse H2	409 0% (*)	359 -12% (*)	321 -22% (*)	303 -26% (*)	431 34% (**)

(*): écart par rapport à la variante de coût 0 (pas de baisse des coûts)

(**): écart par rapport à la variante de coût 2 (baisse des coûts: -35% en LES, 0% en AAH)

Source : d'après l'Annexe 7.

En conclusion, les hypothèses d'augmentation des effectifs accroissent significativement la contribution de la collectivité, malgré les hypothèses de diminution des coûts de construction. Cela reflète simplement le fait que, pour amener aux standards minimaux de confort métropolitains⁵⁸ les conditions de logement des ménages à bas revenu, dont la capacité contributive est par nature réduite, la collectivité doit supporter l'essentiel du coût, qui est élevé dans un contexte d'explosions démographiques locales, d'habitat dégradé voire localement de fortune et souvent illicite, et de prévalence de la pauvreté.

La mission souligne qu'en LES la diminution du coût de construction, qui constitue la principale marge de manœuvre pour réduire significativement la contribution unitaire (c'est-à-dire, par opération) de la collectivité, n'est envisageable que par le recours à une politique de modèles industrialisés engendrant des effets d'échelle, ce qui suppose un niveau de production annuel de plusieurs centaines d'opérations par modèle constructif.

La mission n'a pas comparé l'utilité marginale de l'euro consacré à cette dépense à celle d'autres utilisations possibles des fonds publics.

4.2 Interaction avec le revenu universel d'activité

Le 14 mars 2019 a été annoncée⁵⁹ l'ouverture d'une concertation en 2019, en vue du vote d'une loi en 2020, visant à mettre en place avant la fin du quinquennat un nouveau dispositif, le revenu universel d'activité (RUA), destiné à remplacer notamment le RSA, la prime d'activité et les aides personnelles au logement.

Les caractéristiques (conditions d'éligibilité, montant et mode de versement de l'aide, etc.) de ce nouveau dispositif étant encore inconnues, la mission ne pouvait les prendre en compte lorsqu'elle a formulé ses préconisations.

Le dispositif objet du présent rapport et le futur dispositif RUA interagissent néanmoins étroitement, puisque le premier :

- s'adresse à des ménages dont plus de 60 % sont éligibles au RSA ou à la prime d'activité actuels,

⁵⁸ Dans le respect des exigences de sécurité et de salubrité liées aux spécificités de ces territoires.

⁵⁹ <https://solidarites-sante.gouv.fr/actualites/presse/communiqués-de-presse/article/christelle-dubos-lance-les-travaux-techniques-du-revenu-universel-d-activite>.

- et repose sur une aide très significative et fortement décroissante par rapport au revenu, qui ne saurait donc être ignorée lors d'une réforme globale visant à améliorer l'équité et l'efficacité économique et sociale des transferts en faveur des ménages à bas revenu.

Par ailleurs, comme la mission l'a souligné (cf. § 3.6), la stabilité est essentielle au succès d'une politique d'accession et d'amélioration très sociales dans les DOM.

La mission s'interroge donc sur l'opportunité de faire débiter à des dates différentes les deux dispositifs. Une coordination de leurs phases de conception et surtout de mise en œuvre lui semble hautement souhaitable⁶⁰. D'ici à l'entrée en vigueur des nouveaux dispositifs, sauf à accepter un effondrement des volumes, particulièrement en LES, deux options sont ouvertes : augmenter temporairement le montant unitaire des aides à la pierre ou bien différer encore la suppression de l'AL accession.

4.3 Période transitoire

La suppression de l'allocation logement accession, la perspective d'une réforme de l'accession et de l'amélioration très sociales dans les DOM puis l'annonce de la création du revenu universel d'activité ont ouvert une période transitoire qui ne s'achèvera qu'à la mise en place des nouveaux dispositifs.

Cette période transitoire constitue un défi, mais constitue aussi l'opportunité d'assurer la mise en place nécessairement progressive de certains outils dès avant l'entrée en vigueur des réformes.

La mise en place des nouveaux dispositifs présente plusieurs défis.

- Si, d'ici à la mise en place du RUA, les établissements prêteurs et le nouveau fonds de garantie n'avaient pas une visibilité minimale sur les ressources des ménages pendant la période de remboursement, ils pourraient difficilement évaluer le risque représenté par de nouveaux prêts aux ménages à très bas revenu. On pourrait donc craindre un nouvel affaiblissement du flux de nouvelles opérations.
- Ce dernier pourrait à son tour fragiliser certains maillons indispensables au dispositif d'accession et d'amélioration très sociales, notamment les « guichets uniques ».
- Quoi que deviennent les minima sociaux, le futur dispositif d'accession et d'amélioration très sociales devra inclure un nouveau mécanisme de garantie des prêts. Il convient de commencer sans attendre à le mettre sur pied. S'il n'avait pu être mis en place au 1^{er} janvier 2020, il faudrait envisager de proroger encore de quelques mois l'acceptation de nouveaux engagements par les fonds de garantie gérés par BPI France et l'AFD (la nature publique de ces structures devrait le faciliter).
- Si le RUA devait s'appliquer également au stock de bénéficiaires du dispositif actuel, et notamment remplaçait l'allocation logement qui continue de leur être versée en tiers payant, leur capacité à continuer de rembourser leurs emprunts, et donc leur sinistralité, pourraient en être affectées. Le résultat, actuellement bénéficiaire, de la gestion de l'encours des fonds de garantie serait moins prévisible, ce qui rendrait plus difficile la reprise de cet encours par un tiers.
- La CNAF a indiqué verbalement à la mission, sous réserve de confirmation écrite, que compte tenu de son plan de charge elle ne pourra pas verser le forfait logement en tiers payant avant 2021 ; on peut s'interroger sur l'opportunité d'engager les travaux juridiques (modification de la réglementation) et informatiques permettant le versement en tiers payant d'une prestation destinée à être remplacée par un autre dispositif.

Enfin, il faudra veiller à ce que la période transitoire soit mise à profit pour contribuer à la mise en place de la politique de modèles. Cette dernière, par la réduction des coûts de construction qu'elle permet, constitue en effet la principale piste identifiée par la mission pour optimiser la dépense

⁶⁰ Notamment, le versement en tiers payant du forfait logement nécessite des mesures réglementaires et des développements informatiques qui deviendraient caducs lors de la mise en place du RUA, moins de deux ans après.

publique à niveau de production donné. Le premier programme d'une cinquantaine de logements, initié à Mayotte, devrait être livré fin 2019. Son achèvement pourrait constituer une première démonstration pour une diffusion plus large, y compris hors de ce département. Néanmoins, ce produit ne pourra se diffuser que progressivement puisqu'il nécessite la mise en place de filières de fabrication innovantes et durables. Sa montée en puissance avec des flux de production significatifs dépassera donc l'horizon du début de 2020. Si l'AL accession était définitivement supprimée au 1^{er} janvier 2020 sans compensation par d'autres aides publiques, on prendrait le risque qu'à cette date ce nouveau produit n'ait pas encore eu le temps de convaincre tant les ménages que les prescripteurs, et que les entreprises n'aient pas encore appris à le construire. Cela engendrerait un assèchement supplémentaire des volumes de LES et handicaperait gravement les débuts du nouveau dispositif.

En tout état de cause, la mise en place des nouvelles dispositions et des modèles industrialisés destinés à répondre à la suppression de l'AL accession nécessitera au moins une à deux années. Une période transitoire paraît en conséquence devoir être prévue, qui pourrait être concomitante à celle de la définition et de la mise en place du RUA.

Recommandation 2. *Jumeler la réforme de l'accession et de l'amélioration très sociales dans les DOM avec la création du revenu universel d'activité (RUA). D'ici à la mise en œuvre conjointe des deux nouveaux dispositifs, différer la suppression de l'AL accession dans les DOM ou bien augmenter temporairement le montant unitaire des aides à la pierre. Mettre à profit la période transitoire pour mettre en place les outils de la nouvelle politique et pour assurer la survie ou la montée en puissance de la chaîne d'acteurs nécessaire.*

5 Conclusion

La mission devait répondre à une commande centrée sur la définition de nouveaux outils de financement de l'accèsion et de l'amélioration du logement très sociales, destinés à remplacer avantagusement l'allocation logement accession, supprimée en 2018.

Entre le mois de septembre 2018 et avril 2019, son champ d'investigation s'est progressivement élargi, dans une approche systémique indispensable pour penser et faire évoluer de manière globale un ensemble très riche et complexe de facteurs socio-économiques, de pratiques locales, d'outils administratifs et financiers, d'acteurs politiques et professionnels, indissolublement liés.

Les constats et les diagnostics effectués font apparaître de multiples obstacles, qu'il y a lieu de traiter simultanément. C'est toute la chaîne de production qui est concernée, avec, à son commencement, la connaissance et les outils de mesure du problème et la définition de politiques et stratégies locales du logement, à la fois fortes et correctement articulées avec les politiques d'aménagement urbain. À l'autre extrémité, les pratiques opérationnelles, parfois entravées par les procédures ou simplement engluées dans les routines des acteurs, doivent également être questionnées.

La mission s'est efforcée d'identifier le maximum de leviers mobilisables pour faire progresser le système de production du logement dans ses différentes composantes. Elle s'est bien sûr focalisée sur l'accèsion et l'amélioration très sociales, dont elle démontre qu'ils sont moins coûteux aujourd'hui dans les DOM que le logement social locatif et pourraient l'être encore davantage demain, dans un système renouvelé.

Une remise à plat générale est d'autant plus nécessaire que la Nation a défini dans la loi de programmation du 28 février 2017 des objectifs ambitieux de « convergence » des Outre-mer avec la métropole, dans lesquels le logement occupe une place de choix. Comment pourrait-il en être autrement quand on mesure l'écart des situations, tant au regard du niveau moyen des revenus et du taux de pauvreté, que de l'état du parc de logement existant et de l'importance des besoins restant à satisfaire ?

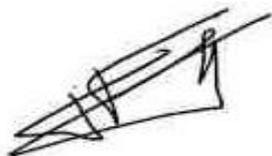
L'atteinte de ces objectifs pose la question du « rattrapage » par rapport à la situation métropolitaine et surtout celle de son rythme, qui relèvent d'arbitrages politiques et budgétaires. Il conviendra a minima d'éviter que certaines situations se dégradent, comme c'est le cas aujourd'hui à Mayotte et en Guyane, mais aussi, de manière plus diffuse, dans certains secteurs des Antilles et de la Réunion.

C'est un plan d'action global qui devra être mis en place, dans le cadre d'un partenariat large entre l'ensemble des acteurs concernés, et sous l'impulsion de l'État : qui d'autre pourrait s'en charger ? Le développement de cette fonction d'animation stratégique au sein des services de l'État en charge de l'habitat, qui ploient aujourd'hui sous le flot de la gestion quotidienne, demandera certes un renforcement, dont le coût reste néanmoins bien modeste au regard de l'enjeu.

Un plan d'action global qui s'inscrive enfin dans la durée nécessaire pour que les énergies aient le temps de se reconstituer, que les pratiques puissent évoluer à un rythme soutenable, que les acteurs privés puissent investir dans l'innovation et les prêteurs faire leur métier sans prendre des risques inconsidérés, après une période de variations permanentes des outils et des règles de financement.

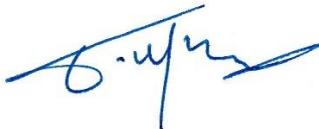
La mise en place du revenu universel d'activité à l'horizon 2022, qui interfère profondément avec celle du nouveau dispositif d'accèsion très sociale dans les DOM, donne le temps indispensable au déploiement du plan d'action, à la condition que soient prises les dispositions transitoires nécessaires.

Jacques Friggit



Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

François Lefort



Inspecteur de l'administration
du développement durable

Jacques Touchefeu



Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Table des photographies

Photographies 1 : LES récents (2015) à St-Denis de La Réunion.....	12
Photographies 2 : carrelages, faux-plafond et cabine de douche réalisés en auto-finition dans des LES récents (2015) à St-Denis de La Réunion.....	13
Photographies 3 : LES de 30 ans (1988) au Lamentin (Martinique), varangues (pièces à vivre couvertes, à l'air libre) réalisées par les occupants.....	14
Photographies 4 : défauts d'étanchéité en toiture ayant entraîné des désordres traités dans le cadre de l'AAH (Martinique et La Réunion).....	15
Photographies 5 : amélioration de logements comprenant une réfection de toiture (Guadeloupe).....	15
Photographies 6 : vers une renaissance de la brique de terre compressée (BTC) de Mayotte, après l'obtention de la certification CSTB, aidée par les pouvoirs publics.....	44
Photographie 7 : maisons LES en auto-construction partielle encadrée au Lamentin/RHI du Vieux Pont (Martinique).....	46

Table des encadrés

Encadré 1 : secteur « diffus » et secteur « groupé ».....	16
Encadré 2 : des arrêtés préfectoraux peu porteurs de choix stratégiques locaux.....	29
Encadré 3 : le forfait logement.....	41
Encadré 4 : différentes mesures du revenu.....	102

Table des graphiques

Graphique 1: nombre d'opérations LES et AAH financées sur LBU.....	20
Graphiques 2 : pyramides des âges à Mayotte et en Guyane, comparées à la métropole (trait bleu)...	26
Graphiques 3 : pyramides des âges en Guadeloupe et en Martinique, comparées à la métropole (trait bleu).....	28
Graphique 4 : pyramide des âges à la Réunion, comparée à la métropole (trait bleu).....	28
Graphique 5 : montant total de l'aide à la pierre et à la personne pour divers niveaux de revenu et divers produits d'aide sociale ou très sociale au logement, cas du ménage avec 2 enfants.....	31
Graphique 6: nombre annuel de nouveaux bénéficiaires de LES et PTZ, en % du nombre de ménages non propriétaires de logement, par tranche de revenu, années 2014 à 2017, La Réunion, ménage avec 2 enfants.....	32
Graphique 7 : croissance de la population en fonction de la population.....	80
Graphique 8 : croissance de la population de 2017 à 2050 en fonction de la population en 2050, par département.....	80
Graphique 9 : population en 2050 en fonction de la population en 2017.....	81
Graphique 10 : contribution des variations de la population française et étrangère à la croissance démographique.....	81
Graphique 11 : indicateur conjoncturel de fécondité en fonction de la proportion d'étrangers, par département.....	82
Graphique 12 : indicateur conjoncturel de fécondité des femmes de 15 à 24 ans en fonction de celui des femmes de 25 à 49 ans, par département, 2016.....	82

Graphique 13 : nombre de personnes moyen par ménage en fonction de l'âge moyen de la personne de référence du ménage, par département, 2016.....	83
Graphique 14 : variation annuelle du nombre de personnes par ménage de 2010 à 2015 en fonction du nombre de personnes par ménage en 2015.....	83
Graphique 15 : répartition des habitants selon la tranche d'âge, par département, 2015.....	84
Graphique 16 : croissance annuelle de 2000 à 2015 du % de la population âgée de plus de 65 ans en fonction du % de la population âgées de plus de 65 ans en 2015	85
Graphique 17 : répartition des habitants selon leur lieu de naissance, par département, 2015.....	86
Graphique 18 : proportion, parmi les natifs du département (résidant en France), de personnes qui y résident , en fonction de la proportion, parmi les résidents du département, de personnes qui y sont nées, par département, 2015.....	86
Graphique 19 : proportions de résidences principales, de résidences secondaires et de logements vacants, par département, 2015.....	87
Graphique 20 : proportion de logements vacants en fonction de la proportion de la population âgée de plus de 65 ans, par département, 2015.....	88
Graphique 21 : taux de vacance en fonction de la croissance annuelle de la population, par département, 2015.....	88
Graphique 22 : variation de la proportion de logements vacants de 2010 à 2015 en fonction de la proportion de logements vacants en 2015 par région	89
Graphique 23 : nombre de personnes par ménage, en fonction du nombre de pièces par résidence principale, par région, 2015.....	90
Graphique 24 : proportion de ménages en surpeuplement en fonction de la proportion de ménages en sous-peuplement, par ancienne région, 2013	90
Graphique 25 : idem, mais uniquement pour les ménages pauvres	91
Graphique 26 : proportion de ménages pauvres et en surpeuplement en fonction de la proportion de ménages pauvres et en sous-peuplement, par ancienne région, 2013.....	91
Graphique 27 : durée de trajet au lieu de travail en fonction de la proportion de ménages dont la personne de référence occupe un emploi, par ancienne région, 2013.....	92
Graphique 28 : nombre de logements mis en chantier légalement en fonction de la croissance de la population, par département, moyenne sur les 5 dernières années	93
Graphique 29: nombre de logements mis en chantier légalement en fonction de la croissance du nombre de ménages, par département, moyenne sur les 5 dernières années.....	93
Graphique 30 : vitesse de rotation du parc (2016) en fonction de la proportion de résidents nés dans le département (2015), par département.....	94
Graphique 31 : flux de construction neuve (avec permis de construire), en fonction du flux de ventes dans l'ancien, par département, moyenne 2013-2017.....	95
Graphiques 32 : répartition des ménages entre statuts d'occupation, par département, 2016	97
Graphique 33 : variation de la proportion de propriétaires occupants de 2010 à 2015 en fonction de la proportion de propriétaires occupants en 2015.....	98
Graphique 34 : proportion d'appartements selon le statut d'occupation en fonction de la proportion d'appartements pour l'ensemble des statuts d'occupation, par département, 2016.....	98
Graphique 35 : proportion des constructions de maisons par des particuliers donnant lieu à achat de terrain, en fonction du prix moyen des terrains lorsqu'ils sont achetés, par ancienne région, 2017	99
Graphique 36 : revenu disponible par ménage en fonction du revenu imposable brut par ménage .	103

Graphique 37 : niveau de vie et nombre de personnes par ménage en fonction du revenu disponible par ménage, par département, 2015	104
Graphiques 38 : déciles et quartiles extrêmes de revenu disponible par ménage et de niveau de vie, par département, 2015.....	106
Graphique 39 : rapport des quartiles extrêmes en fonction du rapport des déciles extrêmes de revenu disponible et de niveau de vie, par département, 2015	107
Graphique 40 : proportion de ménages sous le seuil de pauvreté, selon le statut d'occupation, en fonction de la proportion de ménages sous le seuil de pauvreté pour l'ensemble des stats d'occupation, par département, 2015.....	108
Graphiques 41 : contribution des prestations sociales au niveau de vie, en fonction de ce dernier, selon le statut d'occupation, par département, 2015.....	109
Graphiques 42: contribution des minima sociaux au niveau de vie, en fonction de ce dernier, selon le statut d'occupation, par département, 2015.....	109
Graphiques 43: contribution des aides au logement au niveau de vie, en fonction de ce dernier, selon le statut d'occupation, par département, 2015.....	110
Graphiques 44: contribution des autres prestations sociales au niveau de vie, en fonction de ce dernier, selon le statut d'occupation, par département, 2015.....	110
Graphique 45 : prix moyen des logements anciens en fonction du revenu imposable brut par ménage, par département, 2014	111
Graphique 46: prix moyen des logements anciens en fonction du revenu disponible par ménage, par département, 2015.....	112
Graphique 47: prix moyen des logements anciens en fonction du niveau de vie, par département, 2015	112
Graphique 48 : prix moyen du terrain en fonction du prix moyen de la construction, maisons construites par des particuliers, par ancienne région, 2017	113
Graphique 49: prix moyen du terrain en fonction de la surface du terrain, maisons construites par des particuliers, par ancienne région, 2017	114
Graphiques 50: loyer en euros par mois et en % du revenu, par région, locataire du parc privé et locataire HLM	117
Graphique 51 : montant des aides accordées par les différents acteurs, par année de 2015 à 2017, tous DOM confondus	134
Graphique 52 : nombre d'opérations financées sur LBU	136
Graphiques 53 : nombre moyen annuel de nouveaux bénéficiaires de LES et PTZ, par taille de ménage et tranche de revenu, années 2014 à 2017, La Réunion	149
Graphiques 54 : montant total de l'aide à la pierre et à la personne pour divers niveaux de revenu	150
Graphiques 55 : durée des prêts par opération à la Réunion	165
Graphiques 56 : durée des prêts par opération à la Guadeloupe	166
Graphiques 57 : durée des prêts par opération à Mayotte.....	166

Table des tableaux

Tableau 1 : plafonds de ressources en 2017	19
Tableau 2: bénéficiaires de l'allocation logement dite « accession » dans les DOM en 2017.....	22
Tableau 3: aides à l'accession et à l'amélioration sociales et très sociales, moyenne annuelle 2015-2017	22

Tableau 4: affectation de la LBU, moyenne 2015-2017.....	23
Tableau 5 : financement du montant global des opérations dans lesquelles l'AL intervenait, période 2015-2017	40
Tableau 6 : variantes sur les flux annuels d'opérations	51
Tableau 7 : évolution des proportions des divers types d'opérations.....	51
Tableau 8 : contribution de la collectivité dans les différents scénarios	52
Tableau 9 : proportion de logements dépourvus du confort de base (*), par région, 2015	87
Tableau 10 : répartition des ménages par statut d'occupation, selon qu'ils sont sous le seuil de pauvreté ou non.....	96
Tableau 11 : proportion, parmi les ménages propriétaires, de propriétaires par héritage ou par donation.....	99
Tableau 12 : agrégats relatifs aux constructions de maisons individuelles par les particuliers (moyenne des années 2013 à 2017).....	100
Tableau 13 : proportion des ménages ayant fait construire une maison individuelle qui se sont procuré le terrain autrement que par achat.....	100
Tableau 14 : quantiles de revenu par ménage en euros, en % de la valeur pour l'ensemble de la France et en % de la médiane, selon le DOM et la zone de prix métropolitaine	105
Tableau 15 : idem mais en considérant le niveau de vie (revenu par unité de consommation) au lieu du revenu par ménage	105
Tableau 16 : agrégats divers pour les locataires du parc HLM et du parc privé, selon le DOM et la zone de prix métropolitaine, tous locataires et locataires du premier quartile local de revenu	116
Tableau 17: bénéficiaires de l'AL accession dans les DOM, stock en décembre 2017 et flux annuel récent	119
Tableau 18 : bénéficiaires de l'AL accession dans les DOM en décembre 2017	120
Tableau 19 : bénéficiaires de l'AL accession dans les DOM en décembre 2002, 2007, 2012 et 2017	121
Tableau 20: agrégats divers relatifs aux bénéficiaires de l'AL accession dans les DOM en décembre 2017.....	122
Tableau 21: idem, mais sur les seuls allocataires ayant signé un contrat de prêt de 2013 à 2016 (« opérations récentes »).....	123
Tableau 22 : poids des DOM dans divers agrégats	125
Tableau 23 : caractéristiques comparées des bénéficiaires des aides personnelles au logement destinées aux propriétaires dans les DOM et en métropole	125
Tableau 24 : plafonds de ressources en 2017.....	129
Tableau 25: nombre de PTZ mis en force en 2017	131
Tableau 26: idem en % de l'effectif de la zone géographique.....	131
Tableau 27: agrégats divers relatifs aux PTZ mis en force en 2017.....	131
Tableau 28 : montants totaux, effectifs et montants moyens des aides accordées par les différents acteurs, par année de 2015 à 2017, tous DOM confondus.....	133
Tableau 29 : montants totaux, effectifs et montants moyens des aides accordées par les différents acteurs, moyenne 2015-2017, par DOM.....	135
Tableau 30 : opérations financées avec de la LBU de 2010 à 2018, par département.....	138
Tableau 31 : Idem, en % du total « Toutes opérations » pour chaque département.....	139

Tableau 32 : idem, en pourcentage de l'ensemble des DOM pour chaque type d'opération.....	140
Tableau 33 : répartition de la LBU selon différents postes, AE, moyenne 2015-2017	141
Tableau 34 : comparaison des nombres de bénéficiaires de subventions LBU et d'allocation logement	143
Tableau 35 : positionnement des produits d'accession et de location sociales dans les DOM et dans les différentes zones de métropole.....	144
Tableau 36 : effectif selon le statut d'occupation par zone géographique, en % de l'effectif de l'ensemble des ménages de la zone	145
Tableau 37 : revenu par ménage selon le statut d'occupation par zone géographique, en euros par mois	146
Tableau 38 : revenu par ménage selon le statut d'occupation par zone géographique, en % du revenu de l'ensemble des ménages de la zone	146
Tableau 39 : loyer ou mensualité net d'allocation logement moyen selon le statut d'occupation par zone géographique en % du revenu moyen du statut dans la zone.....	147
Tableau 40 : % de logements individuels selon le statut d'occupation par zone géographique	147
Tableau 41 : % de logements achetés neufs (ou construits) par le propriétaire	147
Tableau 42 : différence de coût en aides publiques entre le LES et le LLTS.....	155
Tableau 43 : hypothèses sur les effectifs d'opérations	158
Tableau 44 : variantes sur les nombres d'opérations	159
Tableau 45 : répartition des effectifs d'opérations par type dans les différentes variantes	161
Tableau 46: baisse du coût de la construction dans les variantes 0 à 4	161
Tableau 47 : résultat des scénarios à effectifs et coûts de construction constants	163
Tableau 48: contribution de la collectivité, variantes A à C sur les effectifs et variantes 0 à 4 sur les coûts de construction et le remplacement des LES par des LLTS.....	163
Tableau 49 : par zone géographique, résultat des variantes A à C sur les effectifs et des variantes 0 et 3 sur les coûts de construction	164
Tableau 50 : durée des prêts constatée.....	165
Tableau 51 : fonds de garantie, tableau récapitulatif des nouveaux engagements et de l'encours garanti	174
Tableau 52 : état d'avancement des documents stratégiques intercommunaux dans les 5 DOM	179

Annexes

Table abrégée des annexes

Annexe 1.	Lettre de mission	65
Annexe 2.	Liste des personnes rencontrées	69
Annexe 3.	Données sur le contexte de la politique du logement dans les DOM	79
Annexe 4.	L'allocation logement accession dans les DOM	118
Annexe 5.	Dispositifs actuels d'aide à l'accession et l'amélioration sociales et très sociales dans les DOM	127
Annexe 6.	Comparaison du coût global en aides publiques du LES et du LLTS	151
Annexe 7.	Scénarisation et cadrage macrobudgétaire	157
Annexe 8.	Durée d'emprunt	165
Annexe 9.	Taux d'effort minimal et dépense nette négative	168
Annexe 10.	Taux d'usure et taux d'intérêt	170
Annexe 11.	Fonds de garantie	172
Annexe 12.	Financements alternatifs	176
Annexe 13.	Etat d'avancement des documents stratégiques intercommunaux dans les cinq DOM (avril 2019)	179
Annexe 14.	Glossaire	181

Table détaillée des annexes

Annexe 1.	Lettre de mission	65
Annexe 2.	Liste des personnes rencontrées	69
Annexe 3.	Données sur le contexte de la politique du logement dans les DOM	79
A.	Démographie	79
a)	Une croissance démographique contrastée	79
b)	Un desserrement rapide des ménages aux Antilles et à la Réunion	83
c)	Un vieillissement rapide de la population aux Antilles	84
d)	Un « ancrage local » de la population	85
B.	Parc	86
a)	Un stock de bien moindre qualité qu'en métropole	86
b)	Une prédominance du neuf, parfois majoritairement illicite, dans l'accession à la propriété	92
c)	Les ménages à bas revenu sont plus souvent propriétaires qu'en métropole	95
d)	Le patrimoine immobilier est acquis à titre non onéreux plus souvent qu'en métropole	99
C.	Revenus	102

a)	Un niveau de vie plus faible en moyenne	103
b)	Un niveau de vie plus hétérogène	104
c)	Une forte contribution des prestations sociales au niveau de vie	108
D.	Prix immobiliers	111
a)	Des prix de cession élevés par rapport au revenu des ménages	111
b)	Des loyers moins accessibles qu'en métropole aux ménages à faible revenu	114
Annexe 4.	L'allocation logement accession dans les DOM	118
A.	Spécificités du barème de l'allocation logement accession dans les DOM	118
B.	Un stock de 12 000 bénéficiaires fin 2017 et un flux annuel légèrement inférieur à 1 000	118
C.	Un flux de nouveaux bénéficiaires divisé par trois en quinze ans	120
D.	Deux allocataires sur trois perçoivent un minimum social	121
E.	Comparaison avec la métropole	125
F.	Montant du forfait logement en proportion de l'allocation de logement accession en LES et AAH	126
Annexe 5.	Dispositifs actuels d'aide à l'accession et l'amélioration sociales et très sociales dans les DOM	127
A.	Dispositifs	127
a)	Le LES et l'AAH, dispositifs très sociaux spécifiques aux DOM mis en place par l'Etat	127
b)	Le PTZ, dispositif social de droit commun mis en place par l'Etat	130
c)	De nombreux autres dispositifs, souvent très sociaux, mis en place par les acteurs locaux	131
B.	Montants d'aide et nombres d'opérations	132
a)	Aides accordées par les différents acteurs	132
b)	Aides financées sur LBU	136
C.	Comparaison des effectifs de propriétaires bénéficiaires de LBU et de l'allocation logement accession dans les DOM	141
D.	Comparaison du positionnement des aides à l'accession sociale dans les DOM et en métropole	143
a)	Effectifs	145
b)	Revenus	145
c)	Taux d'effort	146
d)	Part des logements individuels et du neuf	147
E.	Articulation entre le LES et le PTZ	148
Annexe 6.	Comparaison du coût global en aides publiques du LES et du LLTS	151
A.	Méthode	151
a)	Types de logements et de ménages	151
b)	Montants d'opérations et aides à la pierre	152
c)	Aides à la personne et assimilées	152

d)	Traitement des travaux de remise en état	152
e)	Valorisation de la réponse à la demande de logement social après 30 ans	153
f)	Actualisations	153
B.	Résultats	154
Annexe 7.	Scénarisation et cadrage macrobudgétaire	157
A.	Objet et hypothèses	157
B.	Scénarios	158
a)	Scénarios à effectifs et coûts de construction constants	158
b)	Scénarios portant sur les effectifs, les coûts de construction et le remplacement des LES par des LLTS	159
F.	Résultats	161
Annexe 8.	Durée d'emprunt	165
A.	Durées d'emprunt constatées dans les opérations LES et AAH	165
B.	Perspectives d'évolution	167
a)	LES	167
b)	AAH	167
Annexe 9.	Taux d'effort minimal et dépense nette négative	168
A.	Taux d'effort minimum en LES	168
B.	Cas de dépense nette négative	169
Annexe 10.	Taux d'usure et taux d'intérêt	170
A.	Des mesures sont nécessaires pour éviter que le taux d'usure ne fasse obstacle à la mise en place de certains prêts	170
B.	Les taux d'intérêt immobiliers de marché n'apparaissent pas beaucoup plus élevés dans les DOM qu'en métropole	171
Annexe 11.	Fonds de garantie	172
A.	Etat des lieux	172
B.	Perspectives	175
Annexe 12.	Financements alternatifs	176
A.	PTZ	176
B.	Prêts Action Logement	176
C.	PSLA à phase locative longue	177
D.	Crédit d'impôt et réduction d'impôt	178
E.	ANAH	178
Annexe 13.	Etat d'avancement des documents stratégiques intercommunaux dans les cinq DOM (avril 2019)	179
Annexe 14.	Glossaire	181

Annexe 1. Lettre de mission



PREMIER MINISTRE

Paris, le 18 JUIN 2018

Le Directeur du Cabinet

A

Madame Marie-Christine LEPETIT
Cheffe du service de l'inspection générale
des finances

Madame Anne-Marie LEVRAUT
Vice-présidente du Conseil général de
l'environnement du développement durable

Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe du service de l'inspection générale
des affaires sociales

Les outre-mer sont confrontés à l'existence de nombreux quartiers d'habitat informel présentant une forte densité de logements insalubres et indignes. Ainsi, selon des estimations réalistes, 12,5% du parc de logements (soit 110 000 logements) est considéré comme insalubre et indigne, contre 1,2% dans l'hexagone. Ces constats ont amené les pouvoirs publics à lancer, depuis plusieurs années, des opérations de résorption de l'habitat insalubre ou spontané, notamment inscrites dans les objectifs du plan logement outre-mer 2015-2020 ou encore dans le cadre du partenariat entre le ministère des outre-mer et l'agence nationale pour la rénovation urbaine et l'agence nationale d'amélioration de l'habitat.

Afin de sortir de l'insalubrité, certains habitants de ces quartiers ont accepté de reconstruire leur logement ailleurs après expropriation. Leurs biens étaient très précaires, parfois construits sans titre, voire sur des terrains publics, et cela depuis plusieurs décennies et plusieurs générations (situations fréquentes dans les Antilles et à La Réunion). Un accompagnement pour sortir de cette précarité et laisser place à des opérations d'urbanisation plus contrôlées et adaptées a donc été mis en oeuvre grâce à des financements cumulés d'aides à la pierre et à la personne.

Jusqu'au 1^{er} février 2018, en complément des crédits budgétaires du programme 123, l'allocation logement apportait un concours aux ménages très modestes concernés par ces opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou spontané (RHS).

Cette allocation était mobilisée en vue d'acquérir, en accession très sociale à la propriété, un logement neuf dit « évolutif social » (LES), individuel, très simple au point de laisser des finitions d'aménagement intérieur à la libre initiative de l'occupant, adapté aux conditions de vie ultramarines, et dont le prix de revient était initialement inférieur à celui des logements collectifs locatifs sociaux. L'équilibre financier de ces opérations était jusqu'ici assuré, par une subvention d'Etat provenant de la ligne budgétaire unique (LBU) du programme 123 du ministère des outre-mer, des emprunts, éventuellement des fonds propres et de l'aide fiscale.

Lorsque le programme de LES était en voie d'achèvement, les candidats à l'accession sollicitaient, dans la plupart des cas, un emprunt auprès d'un organisme bancaire auprès duquel ils garantissaient leur solvabilité par le bénéfice de l'allocation logement. Le reste à charge des ménages très modestes était donc faible et pouvait être constitué en grande partie de l'indemnité d'expropriation de leur ancienne localisation.

Force est néanmoins de constater que même s'il permettait à des opérations de RHI de trouver une issue grâce à des solutions de relogement, le LES était de moins en moins construit (-50% depuis 10 ans). Ayant perdu de son évolutivité, il était en effet de plus en plus conçu et équipé aux standards du logement social classique ce qui enchérissait son coût et augmentait ses délais de réalisation.

L'allocation était également utilisée pour engager, selon la même équation d'aide à la pierre LBU et d'aide à la personne, des travaux d'amélioration de leur habitation (remplacement d'installations électriques vétustes et dangereuses, de toitures souvent en tôles mal fixées, d'installation sanitaires ou d'assainissement,...).

Dans ce contexte où il est nécessaire de repenser tout à la fois les catégories de logements et de travaux concernés et les outils d'accompagnement financier, je vous demande de mettre en place une mission conjointe d'évaluation et de propositions sur les points suivants :

1°. Faire un bilan des aides pour l'accèsion au logement en outre-mer afin d'identifier, dans la perspective de la loi de finances pour 2019, les dispositifs adaptés à ces territoires

Parmi les pistes de solutions que vous proposerez, vous apporterez une attention particulière :

- aux nouveaux dispositifs qui pourraient aider les ménages modestes à l'accèsion, sans mobiliser d'allocation en garantie financière, tout en préservant un équilibre financier aux opérations portées par les opérateurs publics ou privés ;
- aux produits spécifiques qui seraient adaptés pour accompagner le relogement des populations concernées par des opérations de RHI et RHS, qu'elles soient, ou non, en périmètre ANRU ;
- aux dispositifs d'accèsion favorisant la mixité sociale dans les périmètres ANRU, qui pourraient s'intégrer dans des quartiers prioritaires où l'habitat indigne est en voie de résorption (relever les plafonds de ressources des bénéficiaires, ouvrir la prime accèsion ANRU aux départements d'outre-mer, etc.) ;
- aux actions pouvant réduire le prix de revient des logements en accèsion et notamment grâce à une neutralisation du coût du foncier adossée à la mise en place de baux réels et solidaires qui ne feraient peser sur les ménages que le coût du bâti ;
- aux pistes ouvertes telles que, l'aménagement simplifié et l'auto-construction encadrée.

2°. Proposer des dispositifs de soutien aux travaux de sortie de l'habitat indigne des biens occupés par des propriétaires occupants

Actuellement, l'ANAH n'intervient que pour le financement des travaux des propriétaires bailleurs, et pas pour ceux des propriétaires occupants qui sont uniquement soutenus par la LBU du ministère des outre-mer.

Dans ce contexte, vous voudrez bien analyser les conséquences d'une extension des interventions de l'ANAH en outre-mer, et les assouplissements qui pourraient être apportés à son règlement général. Vous proposerez des hypothèses opérationnelles permettant aux propriétaires concernés d'établir des plans de financement équilibrés malgré la suppression de l'allocation.

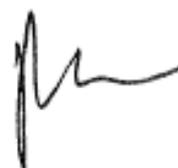
Les solutions préconisées tiendraient également compte des différentes situations rencontrées telles que :

- les opérations de Résorption d'Habitat Spontané (RHS) où les propriétaires ont besoin d'aide pour rénover un bâti dans un périmètre insalubre mais qui mérite d'être conservé (aide à l'assainissement, au confortement du clos et du couvert, etc).
- les actions à réaliser pour réduire la vacance des logements dans les centres-bourgs, centres-villes (opérations d'acquisition-amélioration)
- l'isolement des personnes très précaires et /ou âgées habitant dans des zones reculées et mal desservies.

Pour l'accomplissement de votre mission, vous vous appuyerez sur les directions et délégations des ministères compétents, les agences (ANAH et ANRU) et opérateurs de l'Etat, les services « Habitat » des DEAL.

Compte tenu de l'urgence attachée à relancer les projets concernés, votre rapport est attendu pour la fin du mois de septembre 2018.

Je vous prie de croire, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de notre haute considération.



Benoît RIBADEAU-DUMAS

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

NB : certains entretiens ont eu lieu par visioconférence ou audioconférence.

Niveau national

Catégorie	Organisme	Nom	Fonction
Cabinets ministériels	Premier ministre	Xavier BRUNETIERE	Conseiller outre-mer
		Tristan BARRES	Conseiller technique logement
	Ministère de la cohésion des territoires Ministère délégué à la ville et au logement	Soraya HAMRIOUI	Conseillère budgétaire et Grand Paris
		Rachel CHANE SEE CHU	Conseillère logement
		Nicolas CHEREL	Conseiller budgétaire
	Ministère des outre-mer	Thomas DEGOS	Directeur du cabinet
		Olympio KYPRIANOU-PERRIMOND	Conseiller
	Administrations centrales	Ministère de la cohésion des territoires DHUP	Marie-Christine ROGER
Arnaud MATHIEU			Adjoint sous-directrice FE
Thuriane MAHE			Adjointe chef du bureau FE1
Nolwenn SARIAN			Adjointe chef du bureau FE1
Célia AMRANE			Bureau FE1
Mathieu PRZYBYLSKI			Chef du bureau FE4
Valentine VERZAT			Adjointe chef du bureau FE4
Sophie ROBIN			Chargée de mission foncier public et outils de l'aménagement (AD5)
Claude SALES			Adjoint au chef du bureau de études économiques (FE5)
Océane PEIFFER-SMADJA			Bureau FE5
Camille DUFOUR			Bureau FE5

		Morane RUELLAND	Chargée de mission au bureau de la connaissance sur le logement et l'habitat (PH4)
	Ministère de la cohésion des territoires CGDD	Sylvie LEFRANC	Cheffe du bureau des synthèses sur le logement et l'immobilier
	Ministère des outre-mer DGOM	Emmanuel BERTHIER	Directeur général
		Etienne DESPLANQUES	Sous-directeur des politiques publiques
		Paul-Marie CLAUDON	Adjoint au sous-directeur des politiques publiques
		Marie-Laurence TEIL	Cheffe du bureau de l'Environnement, du Logement et de l'Aménagement et du Développement durables (BELDAD)
		Catherine MAUJARET-NDIAYE	Chargée de mission habitat, renouvellement urbain et politique de la ville (même bureau)
		Géraldine SANAUR	Chargée de Mission économie du Logement (même bureau)
	Ministère de l'économie et des finances DGTrésor	Stéphanie SEGUIN	Cheffe du bureau BANCFIN2
		Gilles ARMAND	Adj. chef du bureau BANCFIN2
		Fabien BESSON	Adj. chef du bureau BANCFIN2
		Romain DUBOURDIEU	Adj. chef du bureau BANCFIN2
		Manuel CHATEAU	Adj. chef du bureau BANCFIN3
		Stanislas de La RIVIERE	Adj. chef du bureau POLSEC2
	Ministère de l'économie et des finances DGFIP/DNID (domaines)	Alain CAUMEIL	Directeur
		Frédéric LAURENT	Responsable du pôle évaluation
		Eric DAL BUONO	Outre-mer
	Rapporteur général à la réforme du revenu universel d'activité (RUA)	Fabrice LENGART	

Agences établissements publics de l'État	et ANAH	Valérie MANCRET-TAYLOR	Directrice générale	
		Grégoire FREREJACQUES	Directeur général adjoint (fonctions support et direction administrative et financière)	
		Tiphaine ESNAULT	Chargée de mission territoriale (Direction de l'expertise et de l'animation territoriale)	
	ADEME	Guy FABRE	Directeur exécutif adjoint de l'action territoriale	
		Véronique REIX	Chargée de mission OM (DEAT)	
		Jérôme ROCH	Directeur régional Guadeloupe	
		Jean-François MAURO	Directeur régional Martinique	
		Suzanne PONS	Directrice régionale Guyane	
	ANRU	Nicolas GRIVEL	Directeur général	
		Nicolas CLEMENT	Responsable du pôle d'appui	
		Séverine MOUSSEIGNE	Chargée de mission Antilles-Guyane	
		Véronique GIRARD	Chargée de mission océan indien	
	CSTB	Étienne CREPON	Président	
	Organisme liquidateur	CNAF	Mariette DAVAL	Cheffe département insertion et cadre de vie (Direction des Politiques Familiales et Sociales)
			Jean-Marc BEDON	Département insertion et cadre de vie
Bernard TAPIE			Directeur des statistiques, des études et de la recherche	
Stéphane DONNE			Directeur du département statistiques, système d'information et big data	
Thierry VAN-WASSENHOVE			Statisticien	
Monteurs d'opérations	SOLiHA	Michel PELENC	Directeur général	
		Gilles HERAIL	Chargé de mission outre-mer	

Action Logement	Direction territoriale DOM	Marie-Josée HUBERT	Directrice
		Isabelle SANTUS	
	Mission sur le plan d'investissement volontaire (PIV)	Bernard COLOOS	Représentant des employeurs
		Ibrahima DIA	Représentant des salariés
Prêteurs	BRED	Sandra ARBET	Directrice du réseau outre-mer
	SGFGAS	François RICOLFIS	de Directeur général
		Pierre SOUCHE	Secrétaire général
		Selim IHMANE	Statisticien
	CDC Banque des territoires	Dominique MIRADA	Directeur des outre-mer
	ADIE (micro-crédits)	Emmanuel LEGRAS	Directeur territorial Mayotte
		Bruno GAUTIER	Directeur du Développement
	AFD	Bertrand WILLOQUET	Directeur du département trois océans
Crédit logement	Jean-Marc VILON	Directeur général	
Organisations non gouvernementales (ONG)	GRET (développement solidaire)	Rodolphe CARLIER	Responsable de programmes
		Renaud COLOMBIER	Responsable de programmes développement urbain et habitat
	Compagnons Bâisseurs	Hervé COGNE	Directeur général
		Rachid AMZIANE	Directeur du département développement et innovation
Agence construction qualité	AQC	Philippe ESTINGOY	Directeur général
Assureurs	SMA BTP	Frédéric HAUVILLE	Responsable du département outre-mer et international

Guadeloupe

Services locaux de l'État	Préfecture de la Guadeloupe	Virginie KLES	Secrétaire générale
	DEAL Guadeloupe	Laurent CONDOMINES	DREAL adjoint

		Gauthier GRIENCHE	Chef du service habitat et bâtiment durable
		Philippe MASUREL	Chef de l'unité accession à la propriété et amélioration de l'habitat
Agences	Agence des 50 pas géométriques	Rony SAINT-CHARLES	Directeur administratif et financier
		Philippe BHIKI	Responsable technique
Guichet unique	ATRIOM (Guadeloupe et Guyane)	Jean-Christophe BUCZEK	Directeur
Collectivités territoriales	Conseil régional de Guadeloupe	Corinne PETRO	Vice-présidente de la Commission logement et solidarité
		Monique APAT	DGA infrastructures et cadre de vie
		Daniel DELOM	Directeur de l'appui aux collectivités
	Conseil départemental de Guadeloupe	Jacques ANSELME	1er vice-président
		Marie-Aimée LAWSON-BODY	Directrice du développement social
		XXXX	Directeur de l'habitat
EPF de Guadeloupe	Corinne VINGATARAMIN	Directrice générale	
Opérateurs locaux	- Promotions immobilières Québec-Guadeloupe (PIQG) - Villarchipel	Patrice LASNIER	Gérant
	Karukera logement	Hilaire BRUDEY	
	ODAS	Michel BALAGNE	Directeur
	SEMAG (Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe)	Samuel LINZAU	
Bailleurs sociaux	Société pointoise d'HLM (SPHLM) de la Guadeloupe	Dominique JOLY	Directeur général
Autres	ADIL Guadeloupe	Martine POUGEOL-LEON	
		Pascal LABRIET	Gérant GTM Guadeloupe

	Fédération régionale du bâtiment et des travaux publics (FRBTP)	Philippe MICHAUX	Ingénierie du bâtiment
	CAF Guadeloupe	Claudine GLORIEUX	Responsable du pôle allocataires
		Monique CAFFORT	
	CAUE de Guadeloupe	Jacques SAINCILY	Directeur
	Conseil régional de l'ordre des architectes (CROA) de Guadeloupe	Frédéric ANGEL	
	Adina Blanchet études sociales dans l'habitat	Adina BLANCHET	
	Action logement	Marie-Christine THAUVIN	Directrice
	AFD	Odile LAPIERRE	
	BRED (SOFIAG)	Nicolas HOLLANDERS	

Martinique

	Préfecture de la Martinique	Cedric DEBONS	Secrétaire général adjoint
Services locaux de l'État	DEAL Martinique	Patrick BOURVEN	Directeur
		Anne CATLOW	Cheffe du service logement ville durable
		Tania PATCHAÏ	Cheffe de l'unité financement du logement
Agences de l'État	Agence des 50 pas géométriques	Hervé EMONIDES	Directeur
CAF Martinique		Jocelyn RAVIER	Pôle développement et accompagnement des familles
Guichet unique	Martinique habitat	Marlène SALOMON	Directrice
Collectivités territoriales	Collectivité territoriale unique de Martinique (CTM)	Francis CAROLE	Conseiller exécutif affaires sociales/santé/solidarité
		Stéphane LOUIS-GUSTAVE	Directeur du service logement

	Communauté d'agglomération Espace Sud Martinique	Henri PAQUET	Vice-président, président de la commission habitat
		Stéphane Cabrera	Chargé de mission habitat
	Communauté d'agglomération Cap nord		Responsable du service habitat
	Commune de Ducos		Directrice de l'urbanisme
	Commune du Prêcheur	Marcelin BERTRAND	Maire
EPF local	EPF de Martinique	Ivan SOBESKY	Directeur général
Opérateurs locaux	Martinique réhabilitation	Eddy OULY	Dirigeant de plusieurs entreprises
	ECM (et ILOM, Renovat (et ILOM, groupement d'opérateurs privés)	Jean-Max LEONARD	PDG
	GLM	Eddy BOUBOUILLON	PDG
		Edouard LOUIS-ARSENE	Directeur de la filiale LES
	ARCAVS	Jean-Jérôme IZAMBARD	
	SEMAG (Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe)	Antoine ROFFIAEN	Responsable de l'agence de Martinique
	ITERATO	Olivier TEBOUL	
	SOLiHA AIS Antilles	Garry PAVADE	Directeur
Bailleurs sociaux	OZANAM	Hugues CADET	Directeur général
Autres acteurs	Conseil citoyen du quartier Volga-plage (Fort-de-France)	Anicet SOQUET	Animateur et porte-parole
	NB Finances et Patrimoine	Nathalie BINÉ	Présidente

Guyane

Guyane	Services locaux de l'État	DEAL Guyane	Muriel JOERLE CORRE	Directrice adjointe
			Serge MANGUER	Chef de service AUCL

			Jeanne-Marie GOUIFFES	Adjointe au chef de service AUCL
			Miguel BELNY	Chef de cellule habitat
	Opérateurs locaux	Société immobilière de Guyane (SIGuy)	Alain LE CORRE	Directeur général
		SOLiHA Guyane	Madame ARTHUR	Responsable d'opérations
	Autres	AUDEG (Agence d'urbanisme de la Guyane)	Juliette GUIRADO	Directrice
		ADIL Guyane	Valérie VERONIQUE	Directrice
Lydia TRAN VAN BOÏ				

La Réunion

Services locaux de l'État	Préfet	Amaury de SAINT-QUENTIN	
	DEAL de la Réunion	Jean-Michel MAURIN	Directeur
		Stéphanie BASCOU	Directrice adjointe
		Christian PRETOT	Chef du service habitat-logement social
		Frédéric NOE	Chef de l'unité habitat privé
Parlementaires	Députées	Ericka BAREIGTS	
		Nadia RAMASSAMY	
Collectivités territoriales	Conseil régional Réunion	Nadia RAMASSAMY	Vice-présidente en charge du logement
		Luçay SAUTRON	Chargé de Mission Politique du Logement Direction générale adjointe de L'AMÉNAGEMENT DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE
	Conseil départemental de la Réunion	Ismaël LOCATE	Directeur général adjoint
		Thierry VITRY	Directeur habitat

Guichet unique	Réunion habitat (et Mayotte habitat)	Jean-Michel BLANC	Directeur
Opérateurs locaux	Bourbon Bois	Eric PAGES	Directeur des travaux
		Gilles WARO	Ancien cadre dirigeant
	SICA HR (réseau SOLiHA)	Jean-Max CLAIN	Directeur général
	SOLiHA Réunion	Serge GAILLOT	Directeur
Bailleurs sociaux	SEDRE	Philippe LAPIERRE	Directeur général
	SHLMR	Valérie LENORMAND	Directrice développement et construction
	SIDR	Richard ROUANNET	Chargé d'opérations
	ARMOS océan indien (association des maîtres d'ouvrage sociaux)	Denis CHIDAINE	Délégué
Prêteurs	AFD (Agence française de développement)	Mounia AÏT OFKIR	Directrice adjointe
	BRED-SOFIDER	Christian LASSAUX	Responsable des filères prêts et crédits
	Caisse des dépôts et consignations	Amaury de MALARTIC	
Autres acteurs	ADIL Réunion	Pascal FOUQUE	Directeur
	CNL (Confédération nationale du logement)	Erick FONTAINE	Administrateur
	Fondation Abbé Pierre	Matthieu HOAREAU	Directeur agence de La Réunion
	Association AGORAH	Directeur	Co-directeur
	CAPEB réunion	Hubert PICARDEAU	Élu
		Raymond VAITILINGOM	Secrétaire général
	Notaires	Valérie ROCCA	
Olivier CHAPON			

	Avocat	Jean-Francis CHEUNG-AH- SEUNG	
	Chef d'entreprise	Shenaz BAGOT- ADAME	

Mayotte

Services locaux de l'État	DEAL Mayotte	Joël DURANTON	Directeur
		Claude BAILLY	Adjoint au chef du SDDT
		Clément GUILLERMIN	Chef de l'unité PHCD (SDDT)
		Laurent BEAUMONT	Chef de l'unité financement du logement social (SDDT)
	DJSCS Mayotte	Patrick BONFILS	Directeur
Agences de l'État	EPFAM (établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte)	Yves-Michel DAUNAR	Directeur général
Opérateurs locaux	SIM (Société immobilière de Mayotte)	Ahmed Ali MONDROHA	Directeur général
		Philippe PEROT	Directeur du patrimoine et du développement
	SOLiHA Mayotte	Jacques JULIEN	Directeur
	HSPC Habitat social à prix coûtant)	Julland KHALDI	Directeur
ONG	ArTerre	Vincent LIETAR	

La mission remercie particulièrement le service des statistiques, des systèmes d'information et du big data de la CNAF pour l'aide qu'il lui a apportée.

Annexe 3. Données sur le contexte de la politique du logement dans les DOM

A. Démographie	79
a) Une croissance démographique contrastée	79
b) Un desserrement rapide des ménages aux Antilles et à la Réunion	83
c) Un vieillissement rapide de la population aux Antilles	84
d) Un « ancrage local » de la population	85
B. Parc	86
a) Un stock de bien moindre qualité qu'en métropole	86
b) Une prédominance du neuf, parfois majoritairement illicite, dans l'accèsion à la propriété	92
c) Les ménages à bas revenu sont plus souvent propriétaires qu'en métropole	95
d) Le patrimoine immobilier est acquis à titre non onéreux plus souvent qu'en métropole	99
C. Revenus	102
a) Un niveau de vie plus faible en moyenne	103
b) Un niveau de vie plus hétérogène	104
c) Une forte contribution des prestations sociales au niveau de vie	108
D. Prix immobiliers	111
a) Des prix de cession élevés par rapport au revenu des ménages	111
b) Des loyers moins accessibles qu'en métropole aux ménages à faible revenu	114

Une politique du logement vise à ce que la population, particulièrement à bas revenu, puisse être hébergée dans des logements en quantité et de qualité suffisantes, pour un prix compatible avec ses revenus.

Il en résulte quatre paramètres de contexte, que nous examinons ici successivement : la démographie (§ A), le parc (§ B), le revenu des ménages (§ C) et les prix immobiliers (prix de cession et loyers) (§D).

NB : pour Mayotte, certaines sources ne sont pas disponibles. Dans certains cas nous avons reconstitué des données approximativement comparables à celles des autres départements. Dans les autres cas, ce département ne figure pas dans les graphiques et tableaux ci-dessous.

A. Démographie

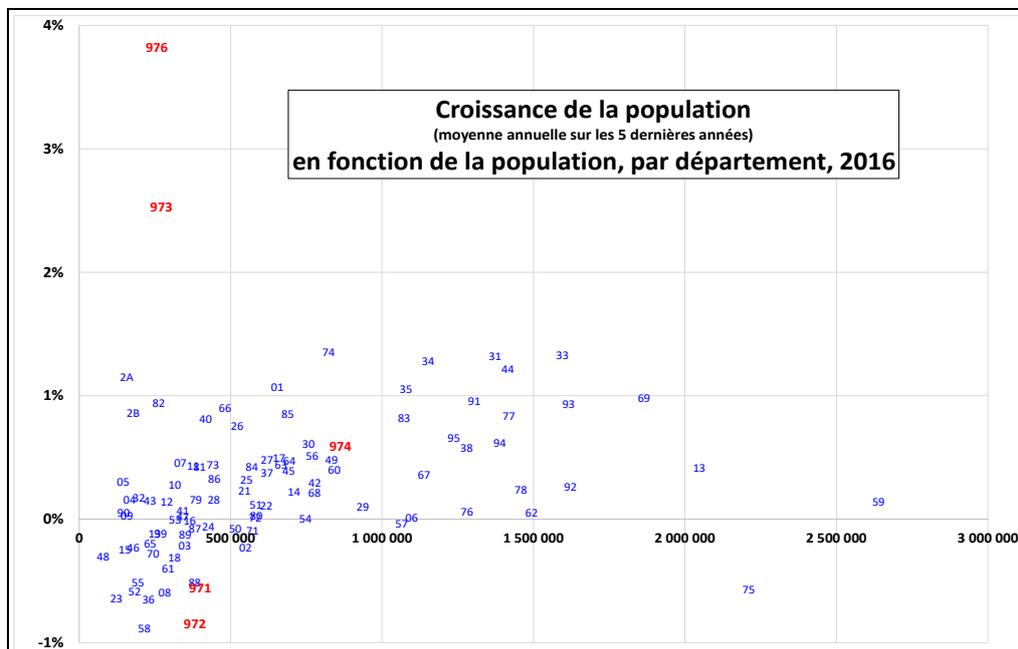
a) Une croissance démographique contrastée

Les départements d'outre-mer présentent des évolutions démographiques contrastées :

- en Guyane et encore plus à Mayotte, la population croît à un rythme explosif inconnu en métropole,

- dans les Antilles, elle diminue, ces départements s'apparentant sur ce point à de nombreux départements ruraux de métropole (Creuse, Cantal, etc.),
- la Réunion occupe une position médiane, proche du quatrième quintile de croissance démographique des départements métropolitains.

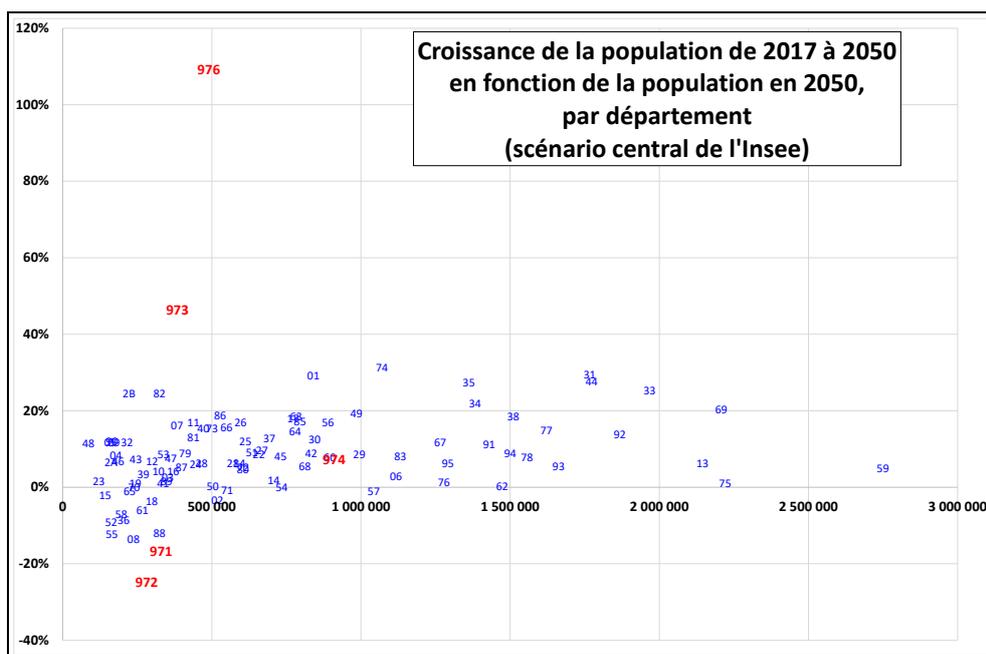
Graphique 7 : croissance de la population en fonction de la population



Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

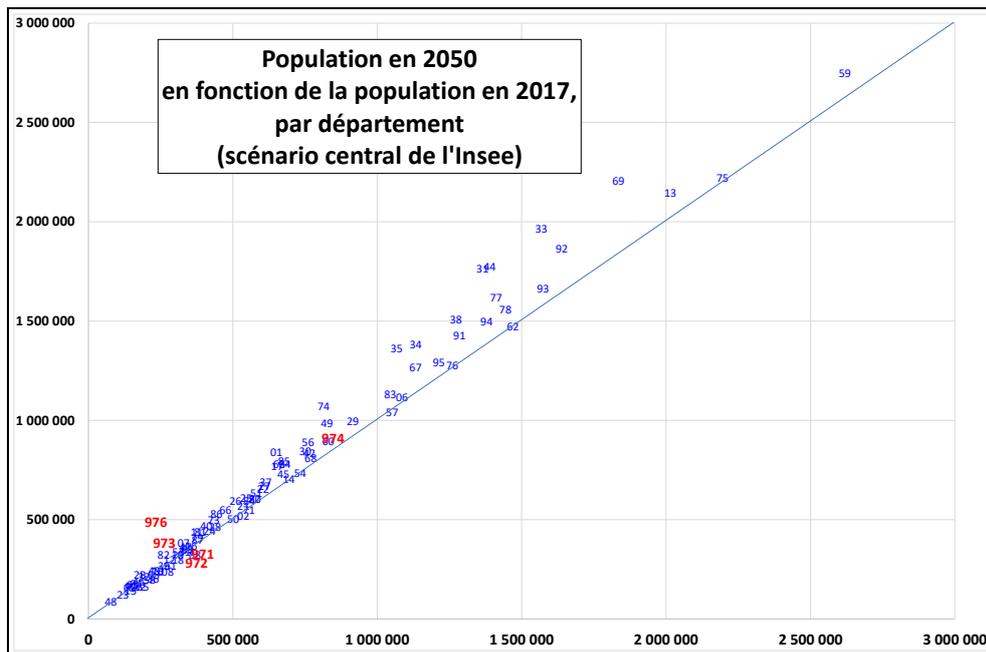
Il en résulte que, selon le scénario central de projection de population de l'Insee, de 2017 à 2050, alors que la population de la métropole aura augmenté de 10 %, celle de la Guadeloupe aura diminué de 17 %, celle de la Martinique aura diminué de 25 %, celle de la Guyane aura augmenté de presque moitié et celle de Mayotte aura plus que doublé. Seule la population de la Réunion aura augmenté à un rythme proche de celui de la métropole (7 %) (Graphique 8 et Graphique 9).

Graphique 8 : croissance de la population de 2017 à 2050 en fonction de la population en 2050, par département



Source : CGEDD d'après Insee.

Graphique 9 : population en 2050 en fonction de la population en 2017

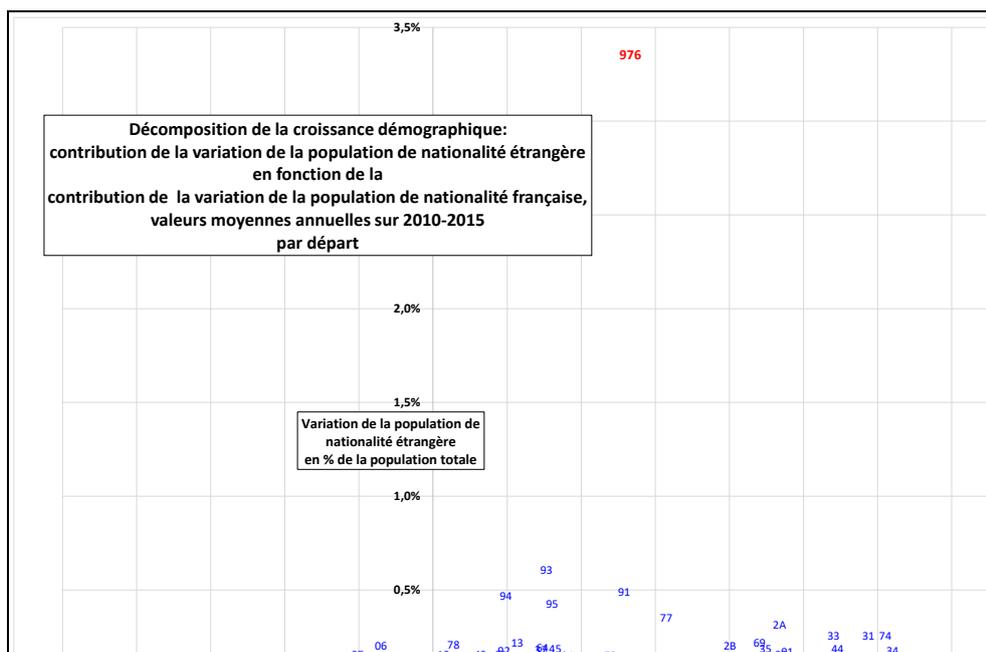


Source : CGEDD d'après Insee.

En Guyane et à Mayotte, l'explosion démographique résulte de la croissance de la population surtout française dans le premier cas et surtout étrangère dans le second cas (Graphique 10). La proportion d'étrangers est beaucoup plus élevée qu'en métropole dans ces deux départements, alors qu'elle est plutôt plus faible dans les autres DOM (Graphique 11).

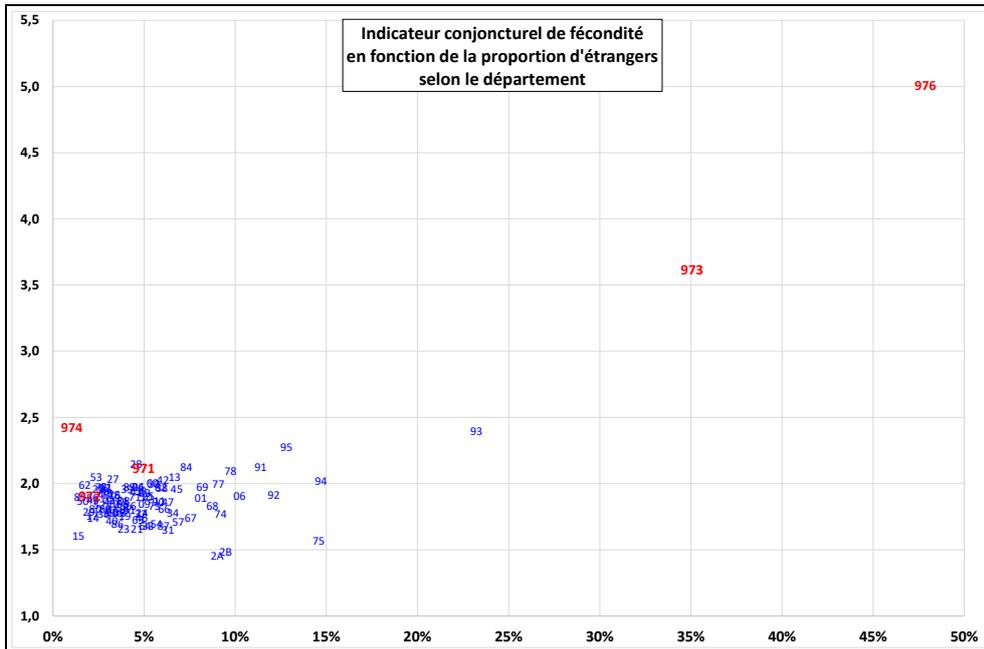
L'indicateur conjoncturel de fécondité est également particulièrement élevé en Guyane et à Mayotte, mais non dans les trois autres DOM. Néanmoins, même dans ces derniers départements, si l'on ne considère que les femmes âgées de 15 à 24 ans, il est plus élevé que dans tout département de métropole, ce qui est porteur de difficultés sociales.

Graphique 10 : contribution des variations de la population française et étrangère à la croissance démographique



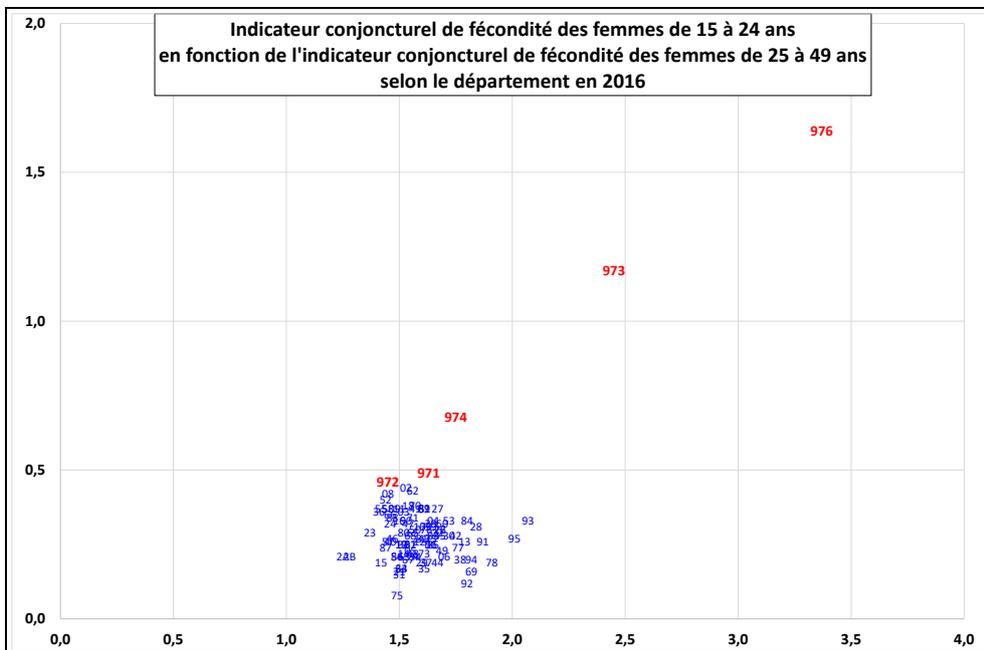
Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

Graphique 11 : indicateur conjonctuel de fécondité en fonction de la proportion d'étrangers, par département



Source : CGEDD d'après Insee. Indicateur conjonctuel de fécondité en 2016, proportion d'étrangers en 2015.

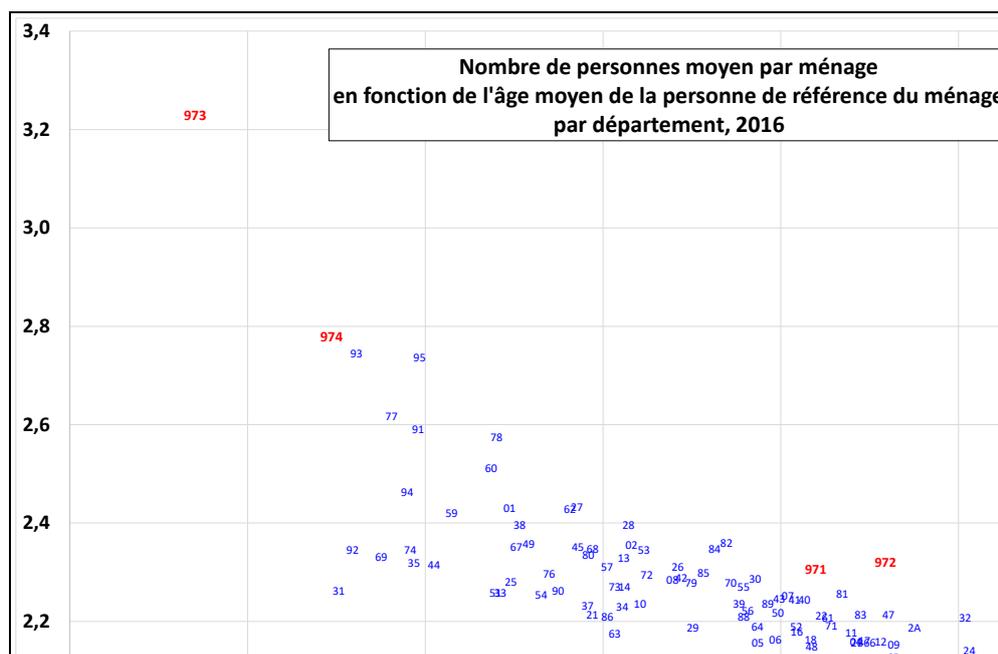
Graphique 12 : indicateur conjonctuel de fécondité des femmes de 15 à 24 ans en fonction de celui des femmes de 25 à 49 ans, par département, 2016



Source : CGEDD d'après Insee.

Le contraste des taux de natalité se reflète dans celui du nombre de personnes par ménage et de l'âge moyen (Graphique 13).

Graphique 13 : nombre de personnes moyen par ménage en fonction de l'âge moyen de la personne de référence du ménage, par département, 2016

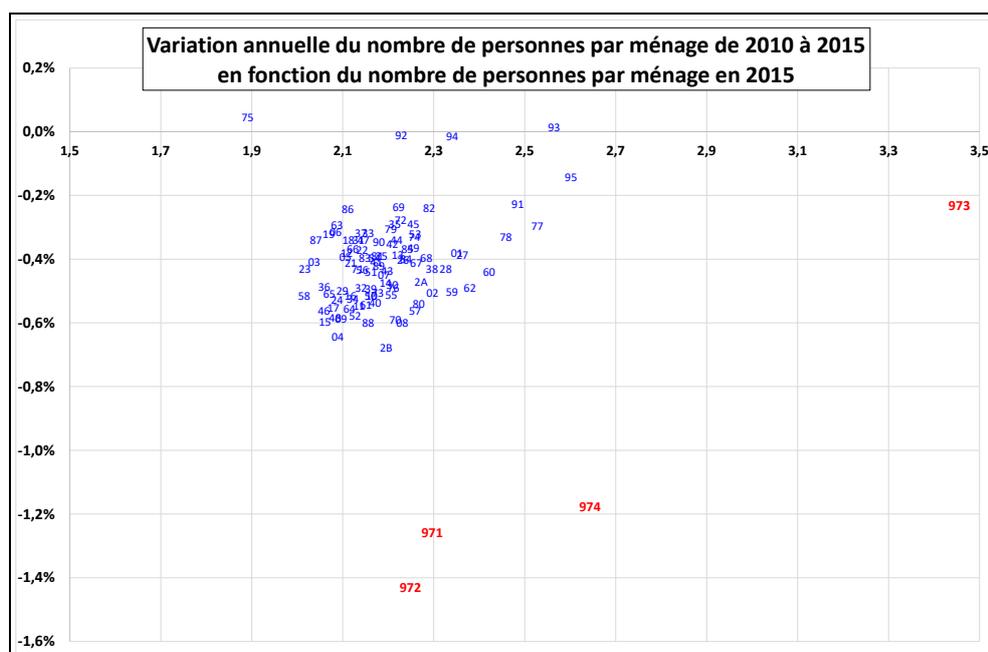


Source : CGEDD d'après Fideli 2016.

b) Un desserrement rapide des ménages aux Antilles et à la Réunion

La taille moyenne des ménages demeure élevée à la Réunion, et reste plus élevée aux Antilles que dans la plupart des autres départements (Graphique 13). Néanmoins, le nombre de personnes par ménage décroît plus rapidement dans ces trois départements que dans les départements de métropole (Graphique 14).

Graphique 14 : variation annuelle du nombre de personnes par ménage de 2010 à 2015 en fonction du nombre de personnes par ménage en 2015

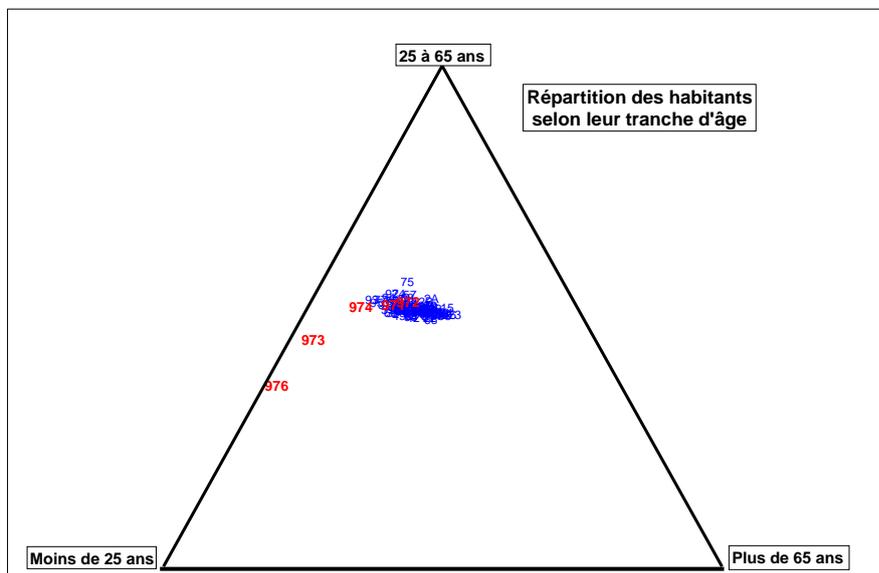


Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

c) Un vieillissement rapide de la population aux Antilles

La différenciation des proportions de ménages âgés et jeunes reflète celle de l'indicateur conjoncturel de fécondité (Graphique 15). Dans les Antilles, malgré le faible dynamisme démographique, la proportion de personnes âgées demeure plus faible que dans de nombreux départements de métropole (Graphique 15).

Graphique 15 : répartition des habitants selon la tranche d'âge, par département, 2015

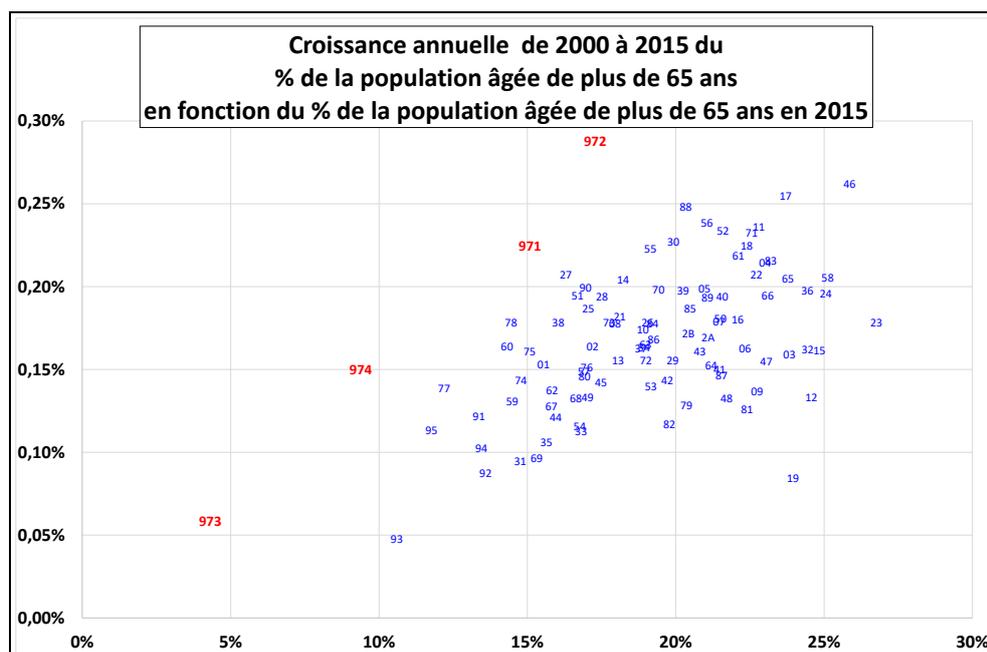


Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

NB : les graphiques triangle permettent de représenter trois grandeurs dont la somme est égale à 1. Plus un point est éloigné d'un côté du triangle, plus la grandeur indiquée au sommet opposé à ce côté est grande. Ainsi, sur le graphique ci-dessus, Paris ressort comme le département où la proportion d'habitants âgés de 25 à 65 ans est la plus élevée, et Mayotte comme celui où la proportion d'habitants âgés de moins de 25 ans est la plus élevée.

Néanmoins, la proportion de personnes âgées croît plus rapidement que dans tout autre département en Martinique, et que dans presque tous les autres départements en Guadeloupe (Graphique 16).

Graphique 16 : croissance annuelle de 2000 à 2015 du % de la population âgée de plus de 65 ans en fonction du % de la population âgées de plus de 65 ans en 2015



Source : CGEDD d'après Insee (recensement de la population).

Ainsi, aux Antilles et à la Réunion, par comparaison avec les départements de métropole, la taille des ménages et la proportion de personnes âgées ne sont pas exceptionnels en *niveau*, mais le sont en *variation*. Le desserrement des ménages et le vieillissement rapide propres à ces départements ont des conséquences en matière de logement comme on le verra plus loin.

d) Un « ancrage local » de la population

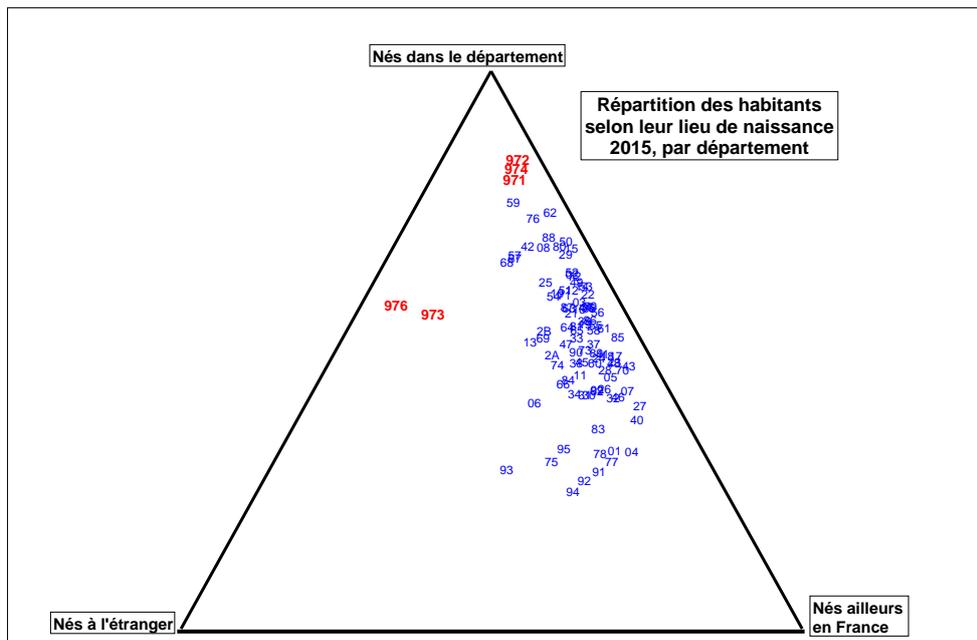
Les départements d'outre-mer se caractérisent par une proportion élevée :

- de personnes nées dans le département parmi les personnes résidant dans le département (sauf en Guyane et à Mayotte, en raison de la proportion élevée de natifs de l'étranger) (Graphique 17 et Graphique 18),
- et de personnes résidant dans le département parmi les personnes nées dans le département (et résidant en France) (Graphique 18).

Dans les cinq DOM, la proportion, parmi les résidents, de personnes nées dans un autre département français est plus faible que dans tout autre département (Graphique 17).

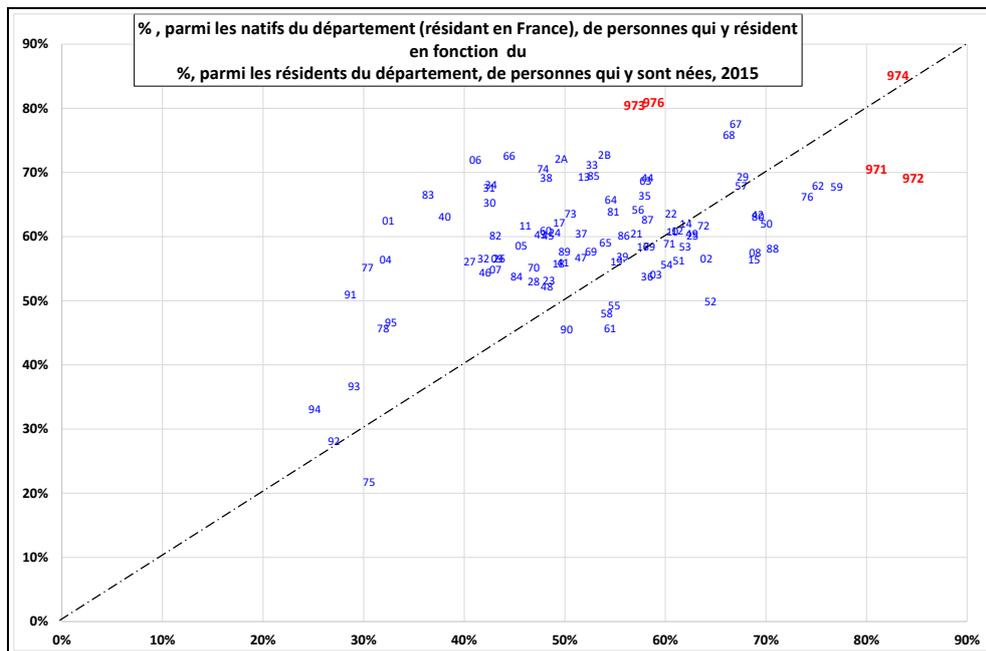
Cet « ancrage local » des populations des DOM est sans doute à l'origine des spécificités des DOM en matière de transmission à titre gratuit des logements et des terrains, comme on le verra plus loin.

Graphique 17 : répartition des habitants selon leur lieu de naissance, par département, 2015



Source : CGEDD d'après Insee, recensement de la population 2015 (2017 pour Mayotte).

Graphique 18 : proportion, parmi les natifs du département (résidant en France), de personnes qui y résident, en fonction de la proportion, parmi les résidents du département, de personnes qui y sont nées, par département, 2015



Source : CGEDD d'après Insee, recensement de la population 2015 (2017 pour Mayotte).

B. Parc

a) *Un stock de bien moindre qualité qu'en métropole*

C'est avant tout par sa moindre qualité que le parc de logements des DOM se différencie de celui de la métropole. D'un DOM à l'autre, la qualité du parc est cependant très variable (Tableau 9).

Tableau 9 : proportion de logements dépourvus du confort de base (*), par région, 2015

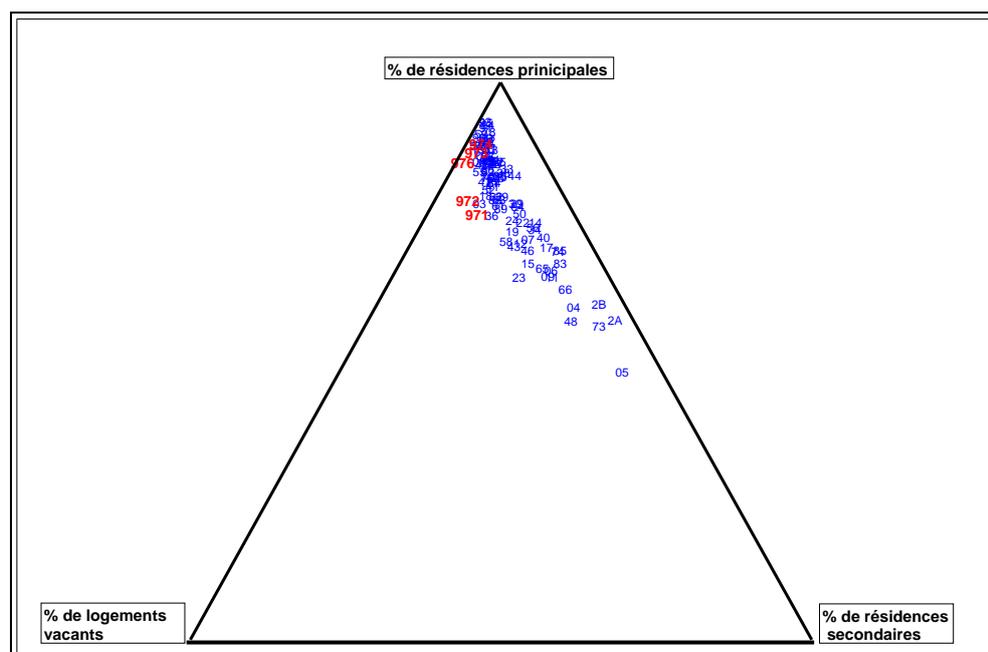
Proportion de logements sans confort de base	
Ile-de-France	1%
Centre-Val de Loire	1%
Bourgogne-Franche-Comté	1%
Normandie	1%
Hauts-de-France	1%
Grand Est	1%
Pays de la Loire	1%
Bretagne	1%
Nouvelle-Aquitaine	1%
Occitanie	1%
Auvergne-Rhône-Alpes	1%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0%
Corse	1%
Guadeloupe	41%
Martinique	41%
Guyane	59%
La Réunion	15%
Mayotte	59%

Source : CGEDD d'après Insee, recensement de la population 2015 (2017 pour Mayotte).

(*) C'est-à-dire dépourvus d'au moins l'un des trois éléments suivants : eau courante, baignoire ou douche, et WC intérieurs (ainsi que l'électricité à Mayotte).

Les résidences secondaires sont peu nombreuses dans les DOM (Graphique 19). Le parc est donc destiné principalement à loger la population.

Graphique 19 : proportions de résidences principales, de résidences secondaires et de logements vacants, par département, 2015



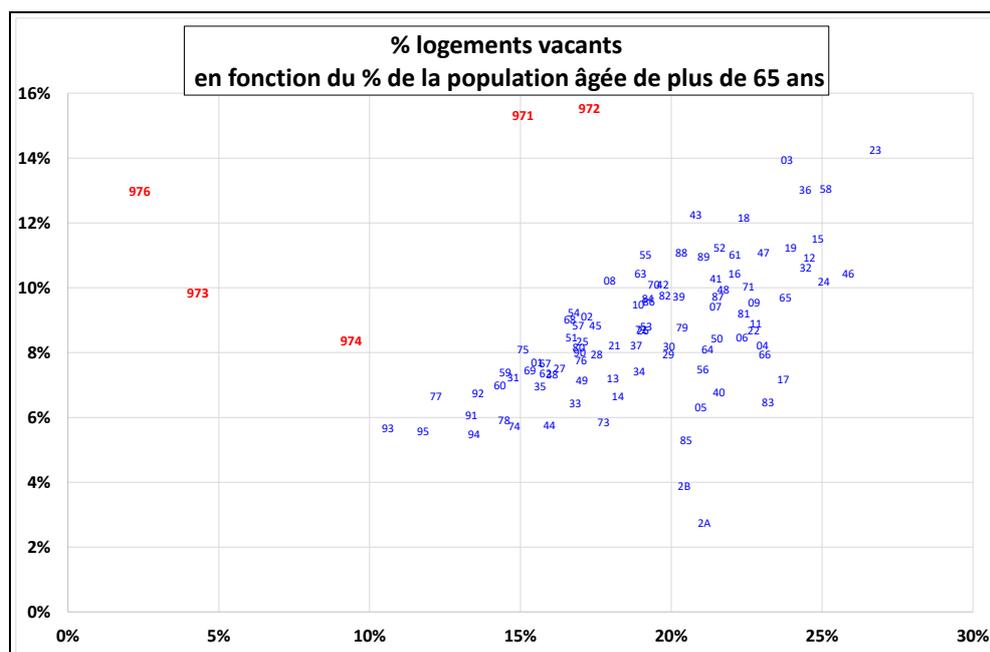
Source : CGEDD d'après Insee, recensement de la population 2015 (2017 pour Mayotte).

Il se caractérise notamment par un taux de vacance élevé aux Antilles et à Mayotte.

Alors qu'en métropole une vacance élevée est généralement associée à une proportion élevée de personnes âgées, dans les DOM ce n'est pas le cas, même dans les Antilles (Graphique 20).

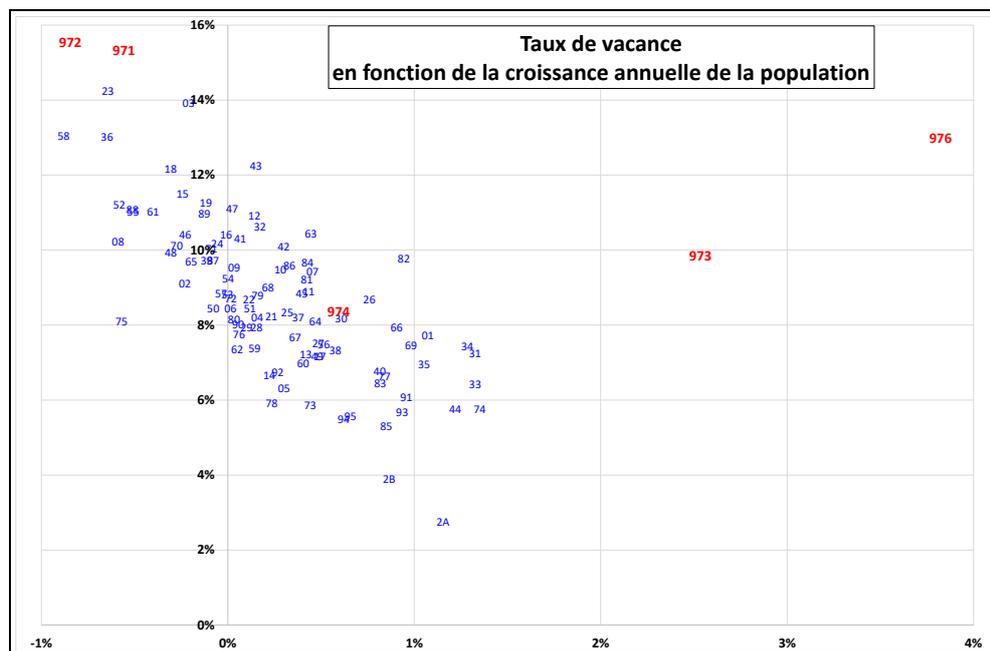
Dans les Antilles le taux de vacance plus élevé que dans tout autre département est cohérent avec la faible croissance démographique (Graphique 21). À Mayotte, la coexistence d'un taux de vacance élevé et d'une forte croissance démographique associée à de nombreux logements précaires prête à réflexion.

Graphique 20 : proportion de logements vacants en fonction de la proportion de la population âgée de plus de 65 ans, par département, 2015



Source : CGEDD d'après Insee, recensement de la population 2015 (2017 pour Mayotte).

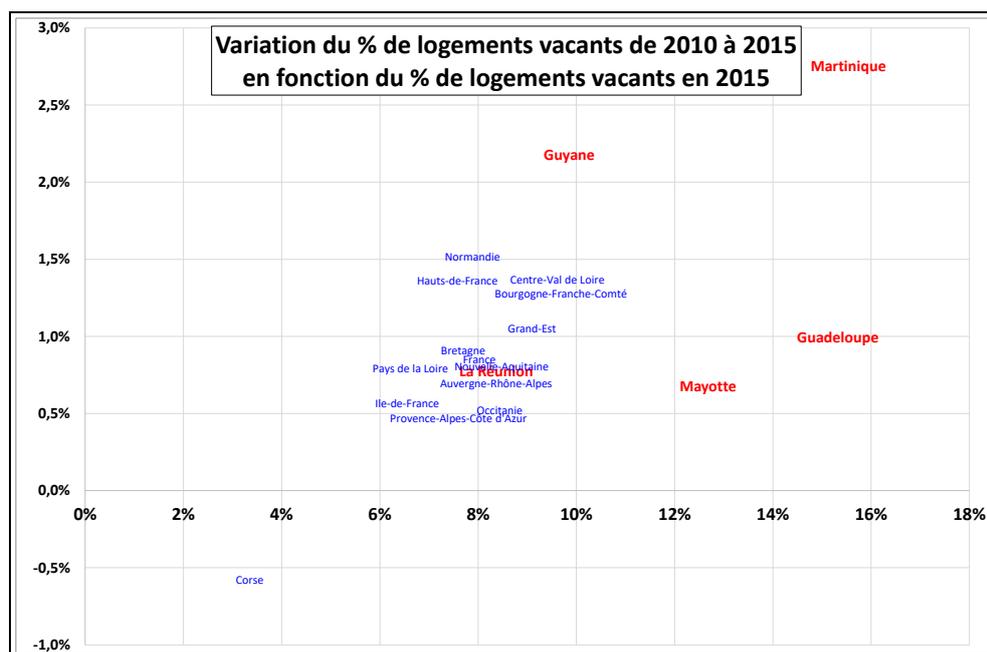
Graphique 21 : taux de vacance en fonction de la croissance annuelle de la population, par département, 2015



Source : CGEDD d'après Insee, recensement de la population 2015 (2017 pour Mayotte).

Par ailleurs, la croissance de la vacance entre les recensements de la population de 2010 et 2015 ressort prononcée à la Martinique et (peut-être en raison de problèmes de mesure) en Guyane, mais proche de la moyenne nationale en Guadeloupe, à la Réunion et à Mayotte (Graphique 22).

Graphique 22 : variation de la proportion de logements vacants de 2010 à 2015 en fonction de la proportion de logements vacants en 2015 par région



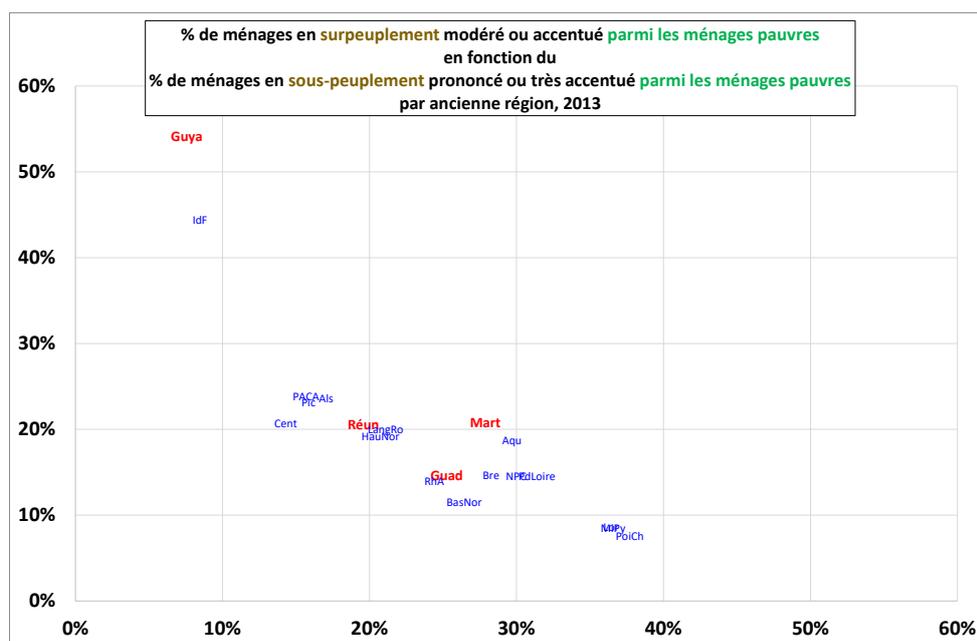
Source : CGEDD d'après Insee, recensement de la population 2015 (2017 pour Mayotte).

Aux Antilles et à la Réunion, malgré le desserrement des ménages très prononcé, à taille de ménage moyenne équivalente le nombre de pièces par logement est beaucoup plus faible (Graphique 23), le sous-peuplement beaucoup moins fréquent et le surpeuplement plus fréquent (Graphique 24) que dans la plupart des régions de métropole.

Parmi les ménages pauvres (c'est-à-dire dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté), la fréquence du sous-peuplement ou du surpeuplement occupe une place intermédiaire dans les DOM (Guyane exceptée) par comparaison avec les régions de métropole (Graphique 25).

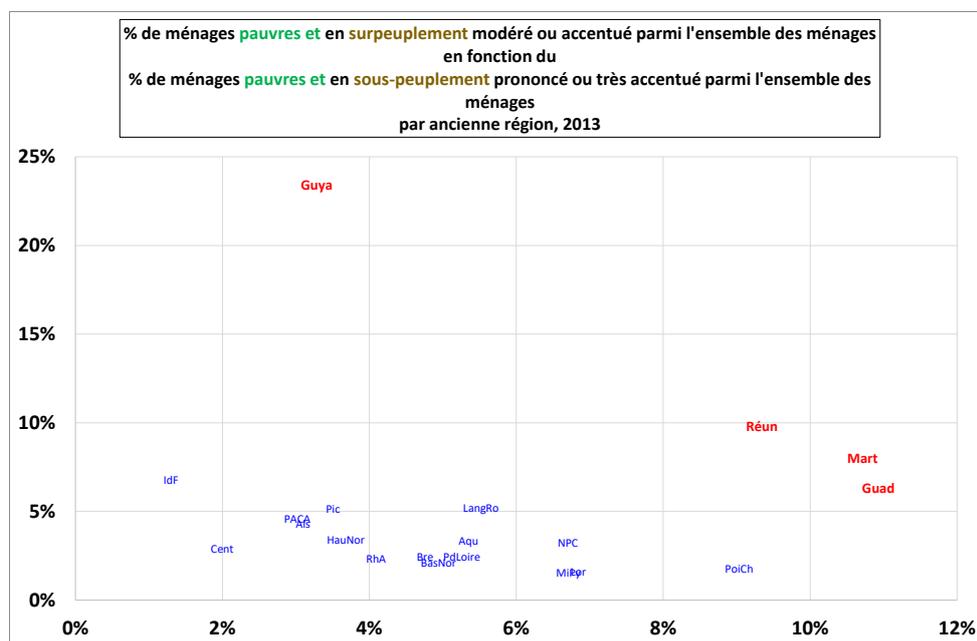
En revanche, du fait d'une prévalence de la pauvreté supérieure dans les DOM, la proportion, parmi l'ensemble des ménages, de ceux qui sont simultanément pauvres et en sous-peuplement, ou pauvres et en surpeuplement, est plus élevée dans les DOM que dans les régions de métropole (hors Guyane pour le sous-peuplement et hors Ile-de-France pour le surpeuplement) (Graphique 26).

Graphique 25 : idem, mais uniquement pour les ménages **pauvres**



Source : CGEDD d'après enquête logement 2013. Les régions non représentées sont celles pour lesquelles un des effectifs intervenant dans le calcul est inférieur à 11.

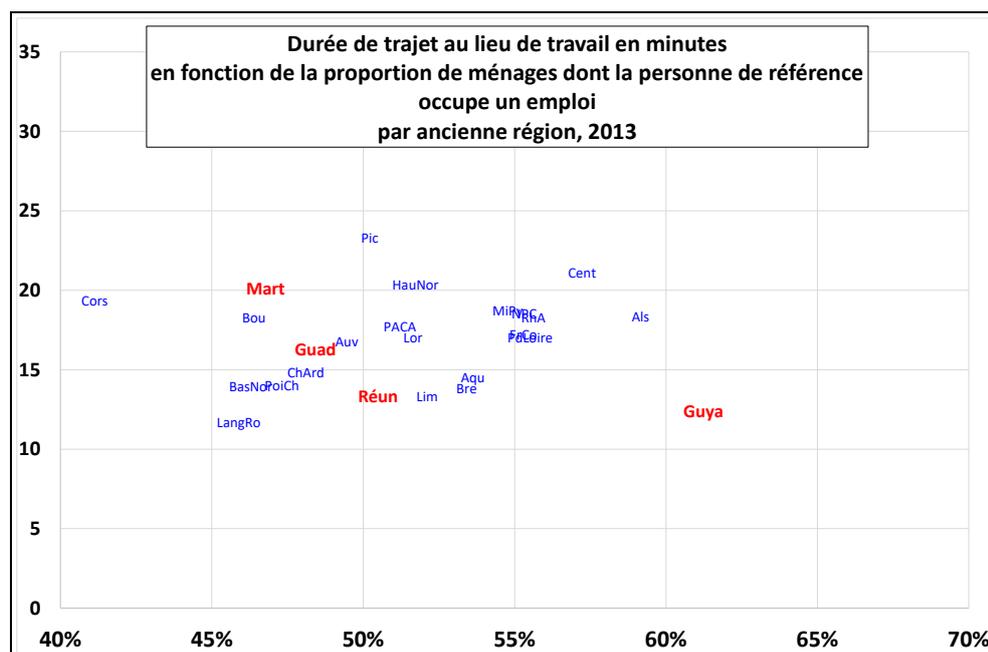
Graphique 26 : proportion de ménages **pauvres et en **surpeuplement** en fonction de la proportion de ménages **pauvres** et en **sous-peuplement**, par ancienne région, 2013**



Source : CGEDD d'après enquête logement 2013. Les régions non représentées sont celles pour lesquelles un des effectifs intervenant dans le calcul est inférieur à 11.

Si la qualité intrinsèque des logements est bien moindre dans les DOM qu'en métropole, en revanche leur qualité de localisation, mesurée par la distance au lieu de travail (pour les ménages dont la personne de référence travaille), n'y est pas inférieure (Graphique 27).

Graphique 27 : durée de trajet au lieu de travail en fonction de la proportion de ménages dont la personne de référence occupe un emploi, par ancienne région, 2013



Source : CGEDD d'après enquête logement 2013.

b) Une prédominance du neuf, parfois majoritairement illicite, dans l'accession à la propriété

D'un DOM à l'autre, ainsi que par comparaison avec les départements de métropole, le niveau de la construction de logements peut être rapproché de la croissance de la population (Graphique 28) et du nombre de ménages (Graphique 29).

En Guyane et à Mayotte⁶¹ la construction *autorisée* apparaît anormalement faible. Cela résulte de l'abondance de la construction *non autorisée* dans ces deux départements : entre 40 % et 60 % de la construction totale de logements⁶².

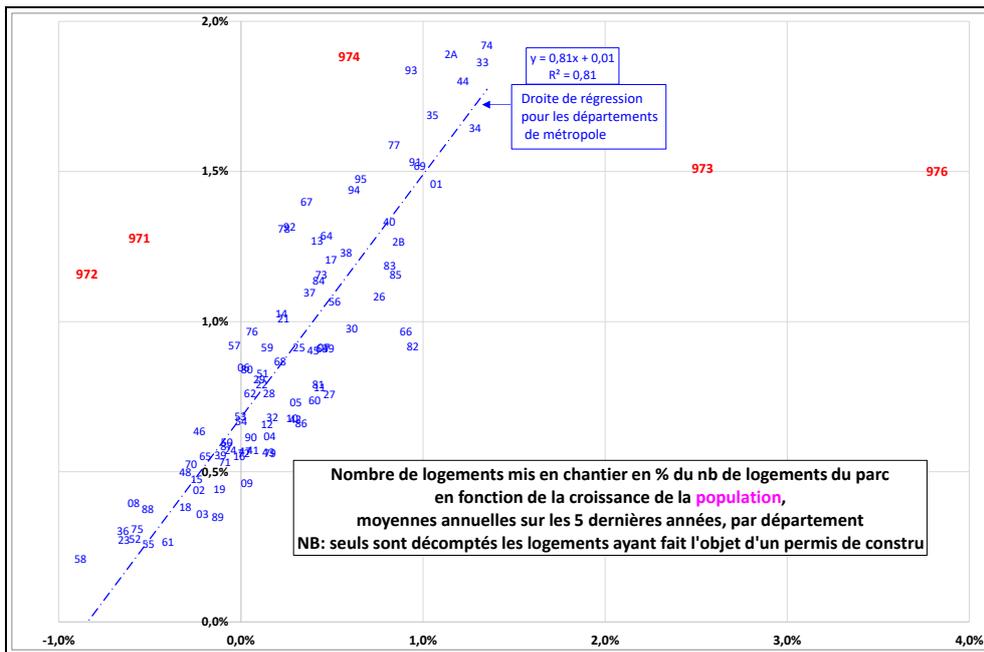
A la Réunion et encore plus dans les Antilles, la construction apparaît élevée si on la compare à la croissance de la population (Graphique 28). C'est moins le cas si on la compare à la croissance du nombre de ménages (Graphique 29), le desserrement des ménages étant particulièrement prononcé dans ces départements (cf. Graphique 14). De plus, un parc en mauvais état, s'il est traité par des destructions de logements, nécessite la construction de logements supplémentaires pour reloger les ménages concernés.

Néanmoins, dans les Antilles, le niveau de construction élevé est associé à une vacance plus élevée que dans tout autre département (cf. ci-dessus). Cela incite à s'interroger sur l'arbitrage entre construction et démolition / reconstruction d'une part et simple rénovation d'autre part.

⁶¹ Et ce bien que pour Mayotte nous n'ayons pas retenu le nombre de mises en chantier autorisés figurant dans la base Sitadel (soit environ 300 par an) mais une estimation de la DEAL (environ 900). Les mises en chantier totales seraient supérieures à 2000.

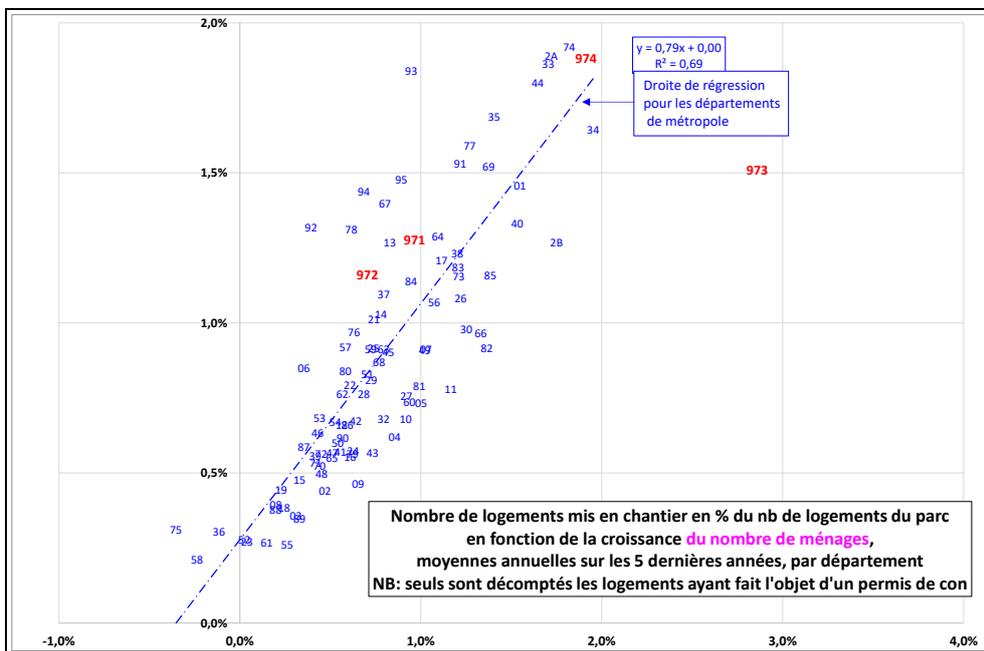
⁶² Source : rapport de l'Audeg sur l'urbanisation spontanée, novembre 2018, http://www.audeg.fr/ftparuag/aruag/ressources/docs_telechargement/R1_2-US_2018.pdf pour la Guyane, et DEAL pour Mayotte.

Graphique 28 : nombre de logements mis en chantier légalement en fonction de la croissance de la population, par département, moyenne sur les 5 dernières années



Source : CGEDD d'après SDES (Sitadel) et Insee. Nombre moyen de mises en chantier de 2014 à 2018, croissance moyenne de la population de 2011 à 2016.

Graphique 29: nombre de logements mis en chantier légalement en fonction de la croissance du nombre de ménages, par département, moyenne sur les 5 dernières années

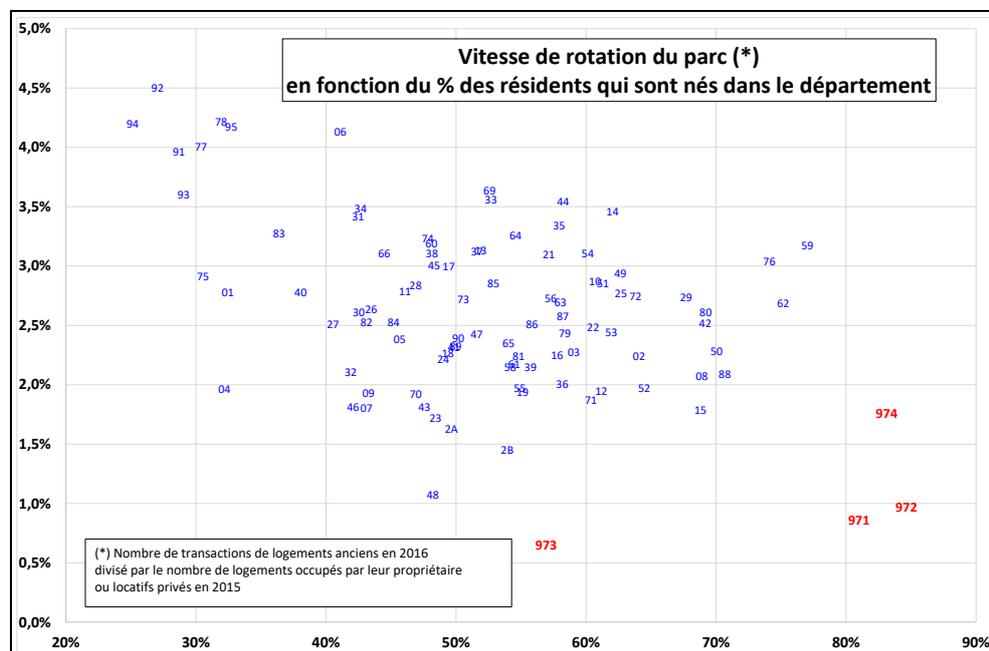


Source : CGEDD d'après SDES (Sitadel) et Insee. Nombre moyen de mises en chantier de 2014 à 2018, croissance moyenne de la population de 2011 à 2016.

Par opposition au niveau relativement élevé de la construction (eu égard à la croissance démographique et en tenant compte des constructions non autorisées) dans les DOM, la « vitesse de rotation » du parc existant, c'est-à-dire la proportion des logements qui sont vendus chaque année, y est faible. Cela résulte sans doute de l'« ancrage local » de la population (forte proportion des résidents

d'un département qui sont nés dans le département) (Graphique 30), qui entraîne que la transmission du patrimoine immobilier entre générations est effectuée plus souvent à titre gratuit qu'en métropole (cf. Tableau 11 au d) ci-dessous).

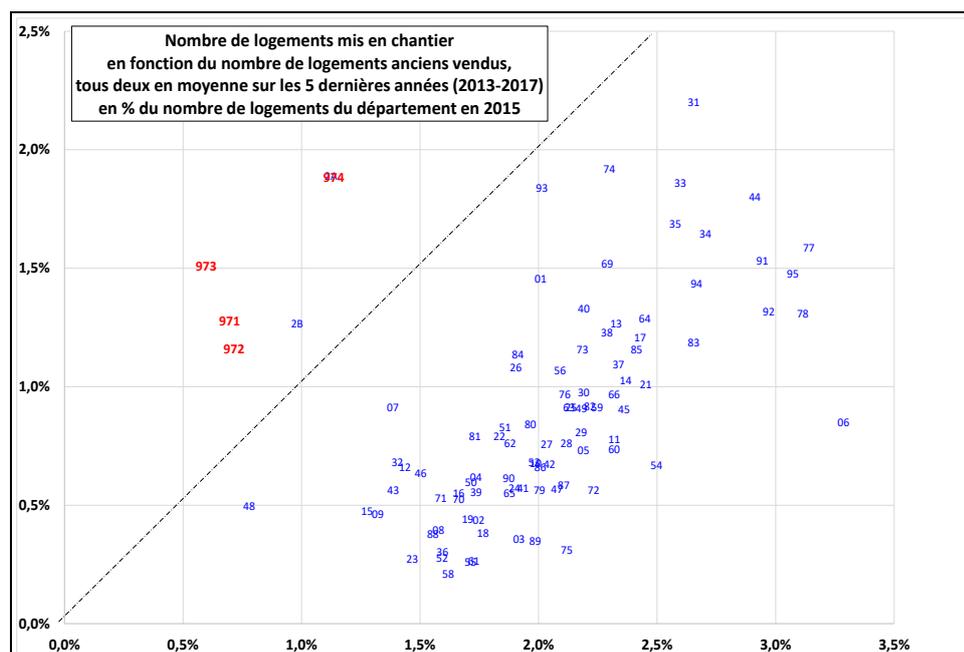
Graphique 30 : vitesse de rotation du parc (2016) en fonction de la proportion de résidents nés dans le département (2015), par département



Source : CGEDD d'après DV3F, Filocom et recensement de population. Sur ce graphique, on a limité le dénominateur du ratio représenté en ordonnée aux logements occupés par leur propriétaire ou locatifs privés car le reste du parc (constitué pour l'essentiel de logements détenus par des organismes HLM ou SEM) est très rarement vendu.

Il en résulte que les DOM sont, avec les anciens départements corses, les seuls départements où le nombre de logements neufs construits est plus élevé que le nombre de logements anciens vendus (Graphique 31).

Graphique 31 : flux de construction neuve (avec permis de construire), en fonction du flux de ventes dans l'ancien, par département, moyenne 2013-2017



Source : CGEDD d'après DV3F, Sitaldel et Filocom. Sur ce graphique, le dénominateur inclut tous les logements du département. On ne tient compte que des logements ayant fait l'objet d'un permis de construire. NB : bien que Mayotte ne soit pas représenté sur ce graphique, le flux de construction neuve y est vraisemblablement supérieur au flux de logements anciens vendus comme dans les autres DOM, et probablement encore davantage, pourvu que l'on compte les logements dépourvus de permis de construire.

Corrélativement la place des logements neufs dans les achats de logements est beaucoup plus élevée dans les DOM qu'en métropole : 71 % des ménages qui achètent leur résidence principale l'achètent neuve dans les DOM, contre seulement 29 % en métropole⁶³.

Enfin, la part des appartements dans les logements des propriétaires occupants, accédants ou non, n'est que de quelques pourcents dans les DOM, qui sur ce point s'apparentent aux zones rurales de métropole (cf. Tableau 35 plus loin).

Ainsi, la construction de maison individuelle occupe une place beaucoup plus importante dans l'accession à la propriété dans les DOM qu'en métropole, y compris pour les ménages à bas revenu.

c) Les ménages à bas revenu sont plus souvent propriétaires qu'en métropole

La répartition des ménages dans le parc de résidences principales en fonction de leur statut d'occupation fait apparaître une proportion de propriétaires-occupants plus faible dans les DOM (53 %) qu'en métropole (59 %) (Tableau 10). Néanmoins, si l'on considère uniquement les ménages pauvres, la proportion de propriétaires occupants est beaucoup plus élevée dans les DOM (45 %) qu'en métropole (28 %). Le statut de propriétaire à faible revenu, beaucoup moins fréquent en métropole de nos jours qu'il ne l'était il y a une quarantaine d'années⁶⁴, reste donc répandu dans les DOM : dans ces

⁶³ Source : CGEDD d'après enquête logement 2013. Pourcentages calculés sur les acheteurs « récents », c'est-à-dire ayant acheté quatre ans ou moins avant la date de collecte.

⁶⁴ « Les ménages et leurs logements depuis 1970, quelques résultats extraits des enquêtes logement », note du CGEDD, mai 2018, http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/menage-logement-frigit_cle03e36d.pdf.

départements, **20 % des ménages sont des propriétaires occupants sous le seuil de pauvreté, contre 5 % en métropole.**

Une analyse par département conduit aux mêmes conclusions (Graphiques 32).

Parallèlement, parmi l'ensemble des ménages, la proportion de locataires HLM est un peu plus élevée dans les DOM (19 %) qu'en métropole (16 %) mais, parmi les ménages qui sont sous le seuil de pauvreté, elle est plus faible dans les DOM (25 %) qu'en métropole (35 %) (Tableau 10). Pour que la proportion de locataires HLM parmi les ménages sous le seuil de pauvreté rejoigne dans les DOM le niveau métropolitain, il faudrait 31 000 logements HLM supplémentaires, soit une augmentation de 24 % du parc HLM dans les DOM. Cela conduirait à une paupérisation accrue du parc HLM de ces départements (sauf à construire encore davantage de logements HLM, de manière à y maintenir constante la proportion de ménages au-dessus du seuil de pauvreté). Pour autant, 29 % des ménages des DOM demeureraient sous le seuil de pauvreté et logés hors du parc HLM, contre 33 % actuellement (et 12 % en métropole).

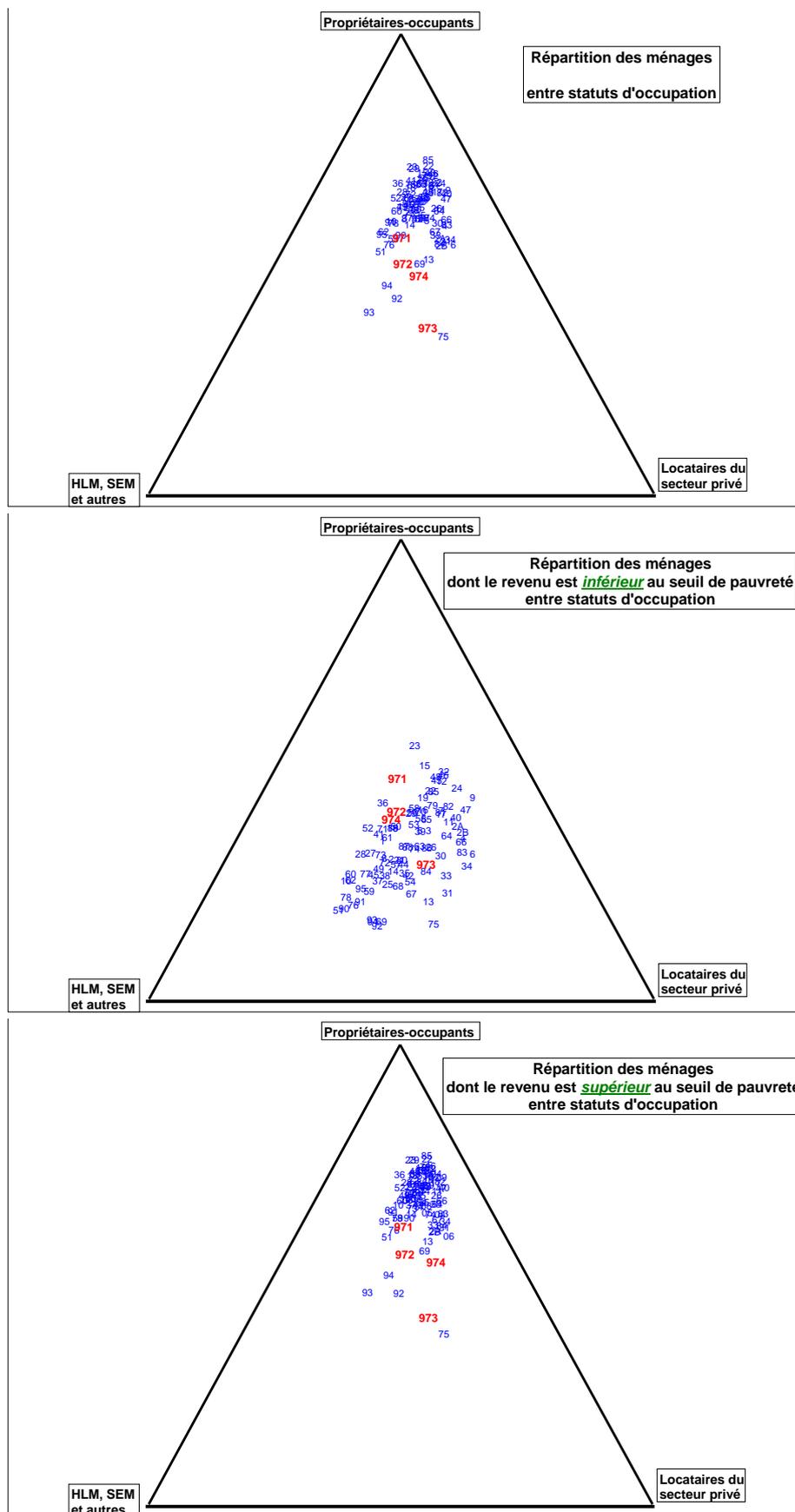
Le parc HLM apparaît donc beaucoup moins apte à loger les ménages à bas revenu dans les DOM qu'en métropole : non seulement sa taille est moindre, eu égard à la proportion plus élevée de ménages à bas revenu, mais (cf. § b)) il nécessite un montant unitaire d'allocation de logement moitié plus élevé.

Tableau 10 : répartition des ménages par statut d'occupation, selon qu'ils sont sous le seuil de pauvreté ou non

		DOM par département					Métropole par zone					France
		Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM	AouAbis	B1	B2	C	Métropole	
En % de l'ensemble des ménages	Ménages sous le seuil de pauvreté											
	Propriétaire-occupant	23%	17%	16%	20%	20%	3%	4%	4%	8%	5%	5%
	Locataire HLM	10%	8%	10%	14%	11%	7%	9%	8%	4%	6%	6%
	Autre locataire	8%	8%	11%	10%	9%	6%	7%	7%	6%	6%	6%
	Logé gratuitement	3%	6%	7%	3%	4%	1%	0%	1%	1%	1%	1%
	Tous statuts	43%	38%	43%	48%	44%	17%	20%	20%	18%	18%	19%
	Autres ménages											
	Propriétaire-occupant	36%	37%	24%	31%	33%	45%	48%	53%	65%	54%	54%
	Locataire HLM	8%	9%	11%	6%	8%	15%	11%	10%	4%	10%	10%
	Autre locataire	9%	12%	17%	13%	12%	20%	18%	15%	11%	16%	16%
	Logé gratuitement	4%	4%	5%	3%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%
	Tous statuts	57%	62%	57%	52%	56%	83%	80%	80%	82%	82%	81%
	Ensemble des ménages											
	Propriétaire-occupant	59%	54%	40%	51%	53%	48%	52%	57%	73%	59%	59%
	Locataire HLM	18%	17%	21%	19%	19%	22%	20%	19%	8%	16%	16%
Autre locataire	17%	19%	28%	24%	21%	26%	26%	22%	17%	22%	22%	
Logé gratuitement	7%	9%	11%	6%	7%	3%	2%	2%	2%	3%	3%	
Tous statuts	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
En % de l'ensemble des ménages de même classe de niveau de vie	Ménages sous le seuil de pauvreté											
	Propriétaire-occupant	52%	45%	36%	43%	45%	19%	19%	21%	45%	28%	29%
	Locataire HLM	22%	20%	23%	28%	25%	40%	43%	42%	20%	35%	34%
	Autre locataire	19%	20%	26%	22%	21%	37%	36%	35%	31%	34%	34%
	Logé gratuitement	7%	15%	15%	7%	9%	3%	2%	3%	3%	3%	4%
	Tous statuts	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Autres ménages											
	Propriétaire-occupant	63%	60%	43%	58%	59%	54%	61%	66%	79%	66%	66%
	Locataire HLM	14%	15%	19%	11%	14%	19%	14%	13%	5%	12%	12%
	Autre locataire	15%	19%	30%	25%	22%	24%	23%	19%	14%	19%	19%
	Logé gratuitement	7%	6%	8%	5%	6%	3%	2%	2%	2%	2%	2%
	Tous statuts	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Ensemble des ménages											
	Propriétaire-occupant	59%	54%	40%	51%	53%	48%	52%	57%	73%	59%	59%
	Locataire HLM	18%	17%	21%	19%	19%	22%	20%	19%	8%	16%	16%
Autre locataire	17%	19%	28%	24%	21%	26%	26%	22%	17%	22%	22%	
Logé gratuitement	7%	9%	11%	6%	7%	3%	2%	2%	2%	3%	3%	
Tous statuts	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Source : CGEDD d'après enquête logement 2013.

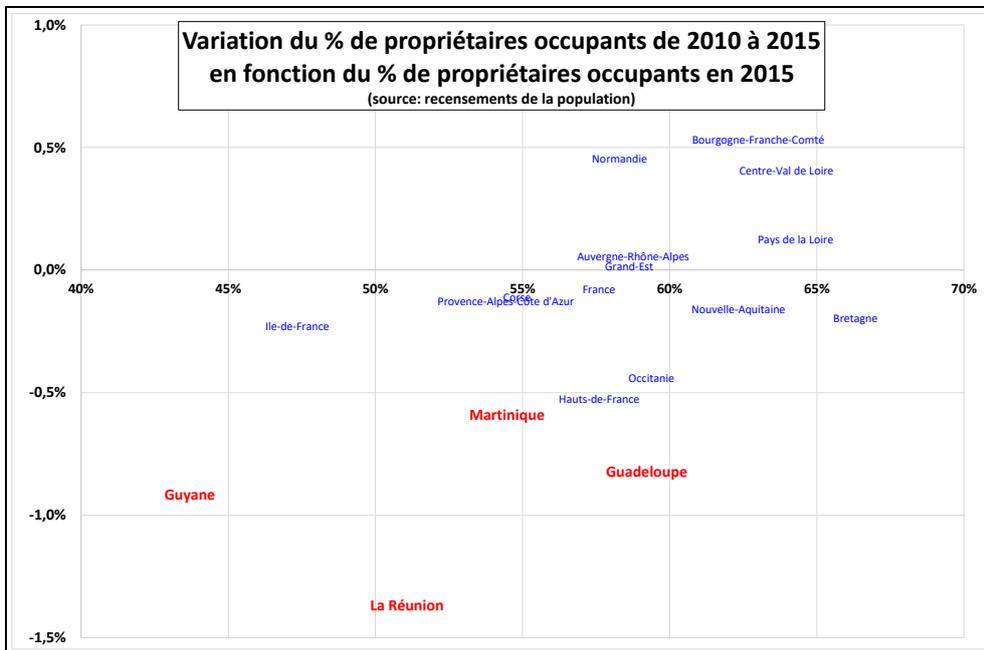
Graphiques 32 : répartition des ménages entre statuts d'occupation, par département, 2016



Source : CGEDD d'après Fideli 2016.

De 2010 à 2015, la proportion de propriétaires occupants, qui a diminué en moyenne sur l'ensemble de la France, a diminué plus fortement dans les DOM que dans toute autre région de métropole (Graphique 33).

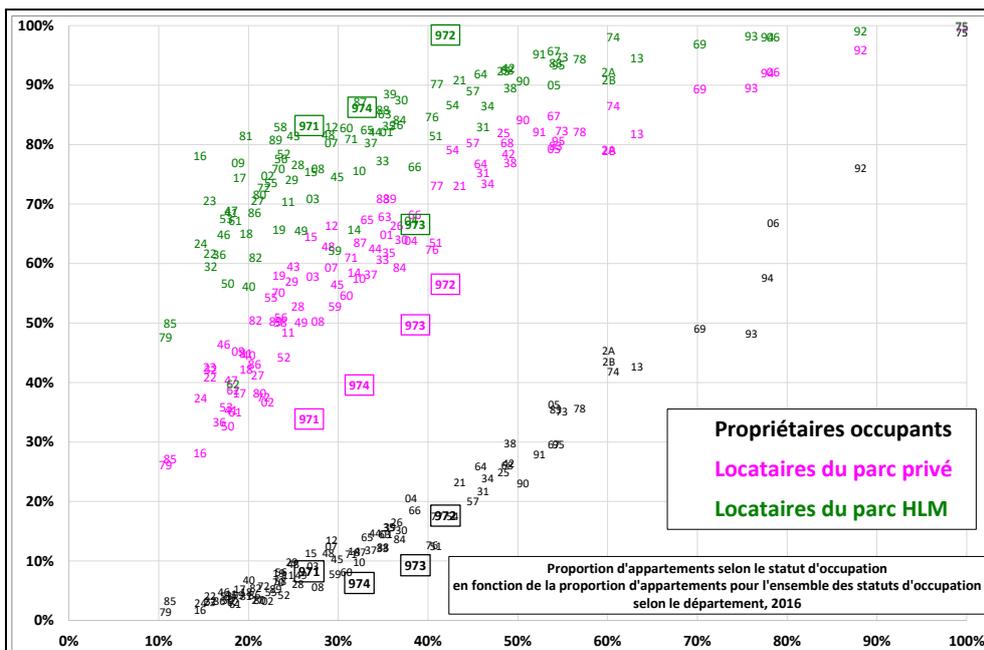
Graphique 33 : variation de la proportion de propriétaires occupants de 2010 à 2015 en fonction de la proportion de propriétaires occupants en 2015



Source : CGEDD d'après recensements de la population.

La proportion de logements collectifs n'est pas plus faible dans les DOM (hors Mayotte) que dans les départements ruraux de métropole, quel que soit le statut d'occupation considéré (Graphique 34).

Graphique 34 : proportion d'appartements selon le statut d'occupation en fonction de la proportion d'appartements pour l'ensemble des statuts d'occupation, par département, 2016



Source : CGEDD d'après Fideli 2016.

d) *Le patrimoine immobilier est acquis à titre non onéreux plus souvent qu'en métropole*

- **Logements**

Un reflet sans doute de l' « ancrage local » de la population est que la proportion, parmi les ménages propriétaires de leur résidence principale, de propriétaires par héritage ou donation (par opposition aux propriétaires ayant acheté leur logement) est beaucoup plus élevée dans les DOM (25 %, et 36 % pour les propriétaires pauvres qu'en métropole (9 %, et 16 % pour les propriétaires pauvres) (Tableau 11).

Dans les DOM, plus d'un propriétaire pauvre sur trois est devenu propriétaire par héritage ou par donation, contre un sur six en métropole.

Tableau 11 : proportion, parmi les ménages propriétaires, de propriétaires par héritage ou par donation

	Tous propriétaires	Dont propriétaires pauvres	Dont autres propriétaires
Guadeloupe	18%	27%	12%
Martinique	35%	50%	28%
Guyane	16%	24%	11%
Réunion	25%	36%	17%
DOM	25%	36%	18%
Métropole	9%	16%	8%

(*) c'est-à-dire dont le niveau de vie est supérieur au seuil de pauvreté

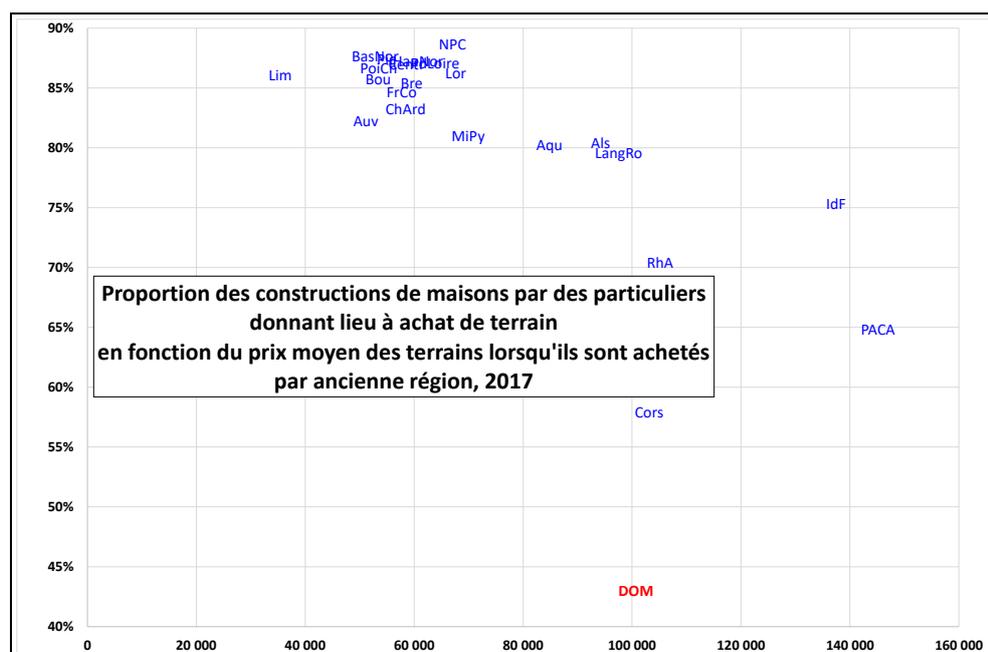
Source : CGEDD d'après ENL 2013.

- **Terrains**

Un phénomène analogue se produit pour les terrains sur lesquels les particuliers font construire des maisons individuelles.

Selon l'enquête EPTB, ces terrains sont acquis par achat (par opposition à une donation, un héritage, etc.) dans moins de la moitié des cas, contre trois cas sur quatre dans les départements de métropole (Graphique 35). Ce décalage s'observe pour toutes les catégories socio-professionnelles (Tableau 12).

Graphique 35 : proportion des constructions de maisons par des particuliers donnant lieu à achat de terrain, en fonction du prix moyen des terrains lorsqu'ils sont achetés, par ancienne région, 2017



Source : CGEDD d'après EPTB.

Tableau 12 : agrégats relatifs aux constructions de maisons individuelles par les particuliers (moyenne des années 2013 à 2017)

Zone	artisans- agriculteurs exploitants		commerçants- chefs d'entreprise		cadres et professions intellectuelles supérieures			autres personnes sans activité professionnelle		Toutes professions
					professions supérieures	intermédiaires	employés	ouvriers	retraités	
Poids de chaque catégorie professionnelle dans les constructions de maison individuelle										
Alsace	1%	4%	23%	11%	40%	18%	4%	1%	100%	
Aquitaine	2%	8%	20%	13%	36%	11%	10%	2%	100%	
Auvergne	3%	7%	16%	13%	38%	15%	6%	2%	100%	
Basse-Normandie	3%	6%	16%	13%	39%	15%	9%	2%	100%	
Bourgogne	4%	8%	14%	13%	37%	17%	7%	2%	100%	
Bretagne	3%	7%	20%	13%	35%	12%	10%	2%	100%	
Centre-Val de Loire	2%	5%	18%	14%	43%	14%	5%	1%	100%	
Champagne-Ardenne	5%	5%	14%	12%	39%	19%	6%	2%	100%	
Corse	2%	14%	28%	8%	33%	5%	10%	3%	100%	
Franche-Comté	2%	6%	16%	14%	39%	15%	7%	1%	100%	
Haute-Normandie	1%	5%	16%	13%	40%	20%	5%	1%	100%	
Île-de-France	1%	8%	33%	8%	41%	7%	3%	1%	100%	
Languedoc-Roussillon	2%	9%	19%	12%	38%	8%	11%	3%	100%	
Limousin	2%	6%	15%	14%	44%	10%	8%	1%	100%	
Lorraine	2%	6%	20%	10%	39%	16%	6%	2%	100%	
Midi-Pyrénées	3%	7%	22%	13%	37%	10%	7%	2%	100%	
Nord-Pas-de-Calais	1%	5%	22%	14%	35%	18%	5%	1%	100%	
Pays de la Loire	2%	6%	19%	11%	35%	16%	11%	1%	100%	
Picardie	1%	5%	12%	11%	46%	21%	4%	2%	100%	
Poitou-Charentes	2%	7%	17%	11%	37%	13%	12%	2%	100%	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	2%	11%	28%	12%	31%	6%	10%	2%	100%	
Rhône-Alpes	2%	9%	23%	12%	35%	12%	7%	2%	100%	
DOM	2%	8%	22%	13%	40%	5%	10%	15%	100%	
FRANCE ENTIERE	2%	7%	21%	12%	37%	12%	8%	2%	100%	
Dont métropole	2%	7%	21%	12%	37%	13%	8%	2%	100%	
Part des opérations pour lesquelles le terrain a été acheté										
Alsace	34%	77%	77%	67%	77%	72%	69%	90%	74%	
Aquitaine	38%	78%	81%	84%	79%	77%	70%	78%	78%	
Auvergne	48%	77%	84%	85%	79%	80%	68%	74%	79%	
Basse-Normandie	67%	79%	83%	87%	86%	86%	71%	85%	84%	
Bourgogne	61%	83%	86%	86%	86%	86%	69%	93%	83%	
Bretagne	69%	81%	85%	86%	87%	85%	76%	75%	84%	
Centre-Val de Loire	70%	81%	88%	88%	88%	89%	75%	92%	87%	
Champagne-Ardenne	67%	90%	85%	86%	86%	81%	68%	88%	83%	
Corse	57%	80%	54%	82%	56%	60%	47%	72%	60%	
Franche-Comté	47%	78%	87%	84%	84%	84%	74%	57%	82%	
Haute-Normandie	79%	88%	85%	89%	88%	86%	67%	95%	86%	
Île-de-France	47%	72%	71%	51%	73%	79%	49%	69%	70%	
Languedoc-Roussillon	36%	75%	79%	81%	80%	81%	72%	68%	77%	
Limousin	52%	86%	82%	90%	85%	79%	75%	83%	83%	
Lorraine	62%	84%	86%	86%	85%	81%	69%	79%	83%	
Midi-Pyrénées	35%	75%	83%	79%	78%	76%	71%	68%	77%	
Nord-Pas-de-Calais	45%	88%	90%	86%	86%	90%	69%	92%	86%	
Pays de la Loire	70%	85%	86%	88%	88%	85%	76%	78%	85%	
Picardie	42%	85%	90%	84%	85%	87%	71%	86%	85%	
Poitou-Charentes	71%	88%	84%	85%	87%	82%	78%	81%	84%	
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	29%	58%	62%	64%	63%	71%	46%	51%	60%	
Rhône-Alpes	36%	64%	71%	71%	70%	71%	53%	58%	68%	
DOM	27%	56%	65%	51%	39%	28%	27%	12%	46%	
FRANCE ENTIERE	51%	75%	78%	79%	79%	80%	66%	58%	77%	
Dont métropole	52%	76%	79%	81%	81%	81%	68%	73%	78%	

Source : CGEDD d'après EPTB.

L'enquête logement 2013 fournit des résultats différents, mais qui vont dans le même sens: selon elle, la proportion des accédants à la propriété ayant fait construire une maison individuelle qui se sont procuré le terrain autrement que par achat est dans les DOM de 3 sur 10 (4 sur 10 pour les accédants sociaux⁶⁵), contre seulement de 1 sur 10 (1 sur 20 pour les accédants sociaux) en métropole (Tableau 13). Elle est encore plus élevée en LES.

Tableau 13 : proportion des ménages ayant fait construire une maison individuelle qui se sont procuré le terrain autrement que par achat

	Métropole	DOM
Tous ménages	1/10	3/10
Accession sociale	1/20	4/10

Source : CGEDD d'après enquête logement.

⁶⁵ Au sens de : accédants ayant bénéficié d'un prêt aidé ou, dans les DOM, d'un LES.

Le fait que dans les DOM les ménages à bas revenu ont davantage accès à du foncier non bâti gratuit qu'en métropole constitue une opportunité dans la définition des politiques de logement social.

A contrario, ce foncier gratuit est plus souvent qu'en métropole par affecté par la carence de titrement ou l'indivision : « D'après le cadastre de la Martinique, 60 % du parcellaire appartient à des personnes physiques. Or, 26 % de cette surface correspond à une propriété en indivision et 14 % à des successions ouvertes, ce qui implique que 40 % du foncier privé est gelé. Les communes de l'île sont touchées dans des proportions variables – 17 % du foncier privé est concerné à Saint-Pierre, près de 50 % à Fort-de-France et plus de 83 % à Macouba. »⁶⁶

⁶⁶ Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république, sur la proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer (n° 475), Par M. Serge LETCHIMY, Député, Assemblée Nationale 10 janvier 2018. La situation est encore plus grave à Mayotte.

C. Revenus

Encadré 4 : différentes mesures du revenu

Différentes mesures du revenu

On utilise ici plusieurs mesures du revenu :

- * le revenu déclaré lors des enquêtes logement,
- * le revenu imposable brut figurant dans Filocom,
- * le revenu disponible figurant dans Fideli⁶⁷,
- * le niveau de vie, égal au revenu disponible divisé par le nombre d'unités de consommation⁶⁸, figurant également dans Fideli.

Le revenu disponible est généralement plus faible que le revenu imposable brut pour les hauts revenus, et plus élevé pour les bas revenus. Les DOM sont les seuls départements où le revenu disponible par ménage soit inférieur au revenu imposable brut par ménage, ce qui reflète le niveau élevé des prestations sociales et la faiblesse du produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans ces départements (Graphique 36).

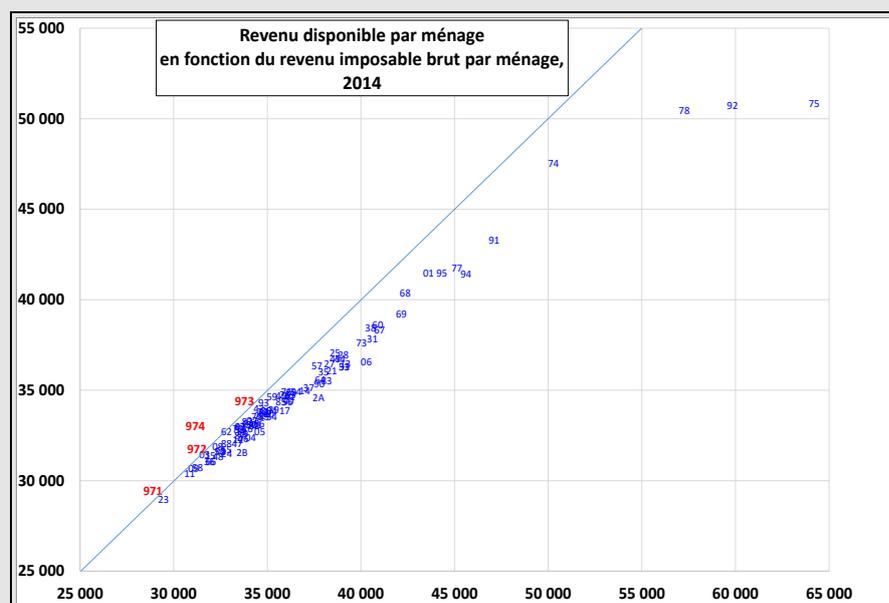
Ces revenus n'incluent pas ceux provenant de l'économie souterraine.

Par ailleurs, à revenu donné, plus un ménage compte de personnes plus son niveau de vie est faible. On considère qu'un ménage est sous le « seuil de pauvreté » si son niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian sur l'ensemble de la France.

⁶⁷ « Le revenu disponible est le revenu à la disposition du ménage pour consommer et épargner. Il comprend le revenu déclaré (revenus d'activité, indemnités de chômage, retraites et pensions et certains revenus du patrimoine), les revenus financiers non soumis à déclaration imputés par l'Insee (livrets exonérés, livrets jeunes, PEA, LEP, CEL, PEL, produits d'assurance vie), les prestations sociales reçues (prestations familiales, minima sociaux et allocations logement) et la prime pour l'emploi. Au total de ces ressources, on déduit les impôts directs : impôt sur le revenu, taxe d'habitation, contribution sociale généralisée (CSG), contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et autres prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine. La taxe foncière n'est pas prise en compte dans le calcul du revenu disponible. » « Le concept de revenu disponible et de niveau de vie utilisé ici est à utiliser avec précaution car il ne prend en compte que des composantes monétaires et exclut les prestations en nature » (source: documentation de Filosofi, citée dans le dictionnaire des variables de Fideli). Ce revenu disponible est moins fiable pour la Guadeloupe et la Guyane que pour les autres départements.

⁶⁸ Ici calculées selon l'échelle dite de l'OCDE modifiée qui attribue 1 unité de consommation (uc) au premier adulte du ménage, 0,5 uc aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 uc aux enfants de moins de 14 ans.

Graphique 36 : revenu disponible par ménage en fonction du revenu imposable brut par ménage



Source : CGEDD d'après Fideli 2016 et Filocom 2015 (le revenu disponible 2015 de Fideli 2016 a été ramené en valeur 2014 par application d'un coefficient multiplicatif forfaitaire).

a) Un niveau de vie plus faible en moyenne

Les DOM (hors Mayotte) ne sont en général pas les départements où le revenu imposable brut ou le revenu disponible par ménage sont les plus faibles. Sous cet angle, ils s'apparentent à un ensemble de départements métropolitains ruraux à bas revenu (Graphique 36).

Néanmoins, le nombre de personnes par ménage est plus élevé dans les DOM que dans ces derniers départements. Il en résulte que le niveau de vie est plus faible dans les DOM que dans les autres départements (Graphique 37).

Les DOM sont, après Paris, les départements où l'éventail des revenus et des niveaux de vie est le plus large (Graphique 39⁷¹ ; à Mayotte, cas extrême, le rapport du neuvième au premier décile de revenu était de 14,1 en 2011⁷²). Cela résulte de bas revenus particulièrement faibles, et non, comme à Paris, de hauts revenus particulièrement élevés.

Tableau 14 : quantiles de revenu par ménage en euros, en % de la valeur pour l'ensemble de la France et en % de la médiane, selon le DOM et la zone de prix métropolitaine

	Quantile de revenu en euros					<i>(idem en % de la valeur pour l'ensemble de la France)</i>					Quantile rapporté au revenu médian				
	1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile	1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile	1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile
Guadeloupe	586	947	1 846	3 249	5 193	(58%)	(59%)	(70%)	(79%)	(88%)	32%	51%	100%	176%	281%
Martinique	635	1 087	2 032	3 502	5 474	(62%)	(67%)	(77%)	(86%)	(93%)	31%	53%	100%	172%	269%
Guyane	543	1 213	2 308	3 992	6 190	(53%)	(75%)	(88%)	(98%)	(105%)	24%	53%	100%	173%	268%
Réunion	616	1 053	2 001	3 589	5 748	(61%)	(65%)	(76%)	(88%)	(98%)	31%	53%	100%	179%	287%
Métropole zone A ou Abis	1 097	1 778	2 952	4 722	7 204	(108%)	(110%)	(112%)	(115%)	(122%)	37%	60%	100%	160%	244%
Métropole zone B1	993	1 571	2 576	4 070	5 867	(98%)	(97%)	(98%)	(99%)	(100%)	39%	61%	100%	158%	228%
Métropole zone B2	979	1 563	2 483	3 843	5 466	(96%)	(97%)	(94%)	(94%)	(93%)	39%	63%	100%	155%	220%
Métropole zone C	1 075	1 631	2 603	3 883	5 298	(106%)	(101%)	(99%)	(95%)	(90%)	41%	63%	100%	149%	204%
France	1 015	1 618	2 634	4 091	5 891	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	39%	61%	100%	155%	224%

Source : CGEDD d'après enquête logement 2013.

Tableau 15 : idem mais en considérant le niveau de vie (revenu par unité de consommation) au lieu du revenu par ménage

	Quantile de niveau de vie en euros					<i>(idem en % de la valeur pour l'ensemble de la France)</i>					Quantile rapporté au niveau de vie médian				
	1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile	1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile	1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile
Guadeloupe	416	724	1 228	2 146	3 312	(53%)	(60%)	(70%)	(84%)	(92%)	34%	59%	100%	175%	270%
Martinique	466	808	1 329	2 309	3 441	(59%)	(67%)	(75%)	(91%)	(96%)	35%	61%	100%	174%	259%
Guyane	258	646	1 219	2 411	3 732	(33%)	(53%)	(69%)	(95%)	(104%)	21%	53%	100%	198%	306%
Réunion	434	651	1 120	2 119	3 338	(55%)	(54%)	(64%)	(83%)	(93%)	39%	58%	100%	189%	298%
Métropole zone A ou Abis	816	1 318	2 028	3 026	4 431	(103%)	(109%)	(115%)	(119%)	(123%)	40%	65%	100%	149%	219%
Métropole zone B1	774	1 200	1 773	2 620	3 514	(98%)	(99%)	(101%)	(103%)	(98%)	44%	68%	100%	148%	198%
Métropole zone B2	774	1 175	1 711	2 394	3 388	(98%)	(97%)	(97%)	(94%)	(94%)	45%	69%	100%	140%	198%
Métropole zone C	847	1 220	1 675	2 282	3 114	(107%)	(101%)	(95%)	(90%)	(86%)	51%	73%	100%	136%	186%
France	790	1 210	1 762	2 543	3 602	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	45%	69%	100%	144%	204%

Source : CGEDD d'après enquête logement 2013.

consommation des ménages aisés.

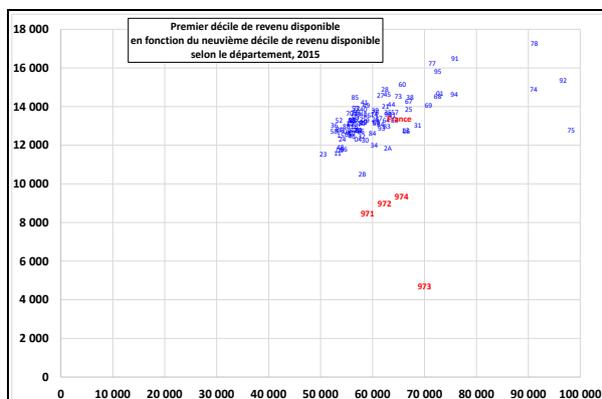
⁷¹ La valeur très élevée dans le cas guyanais est peut-être due en partie à la moindre fiabilité des données.

⁷² Source : « Insee Analyses, Mayotte, enquête Budget de famille, entre faiblesse des revenus et hausse de la consommation » décembre 2014 (revenus 2011).

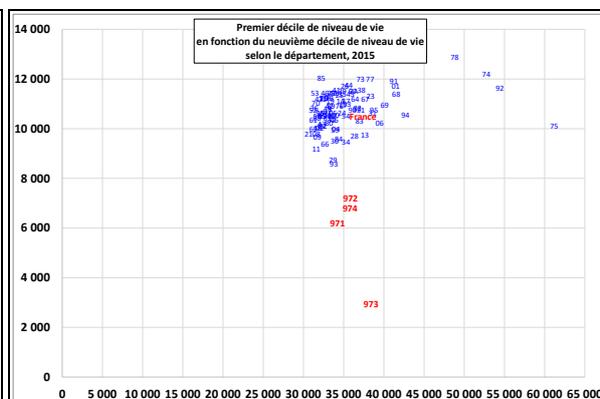
Graphiques 38 : déciles et quartiles extrêmes de revenu disponible par ménage et de niveau de vie, par département, 2015

Premier **décile** en fonction du neuvième **décile**

Quantiles de revenu disponible

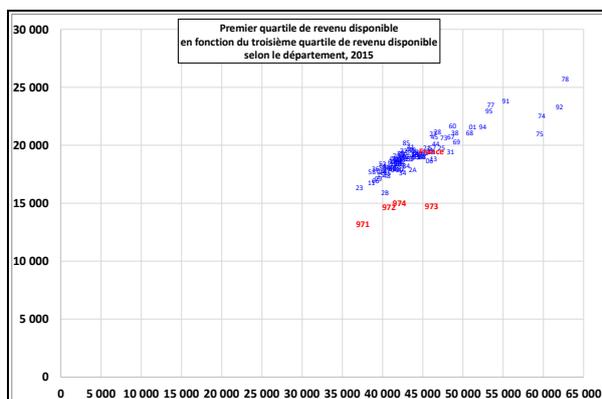


Quantiles de niveau de vie

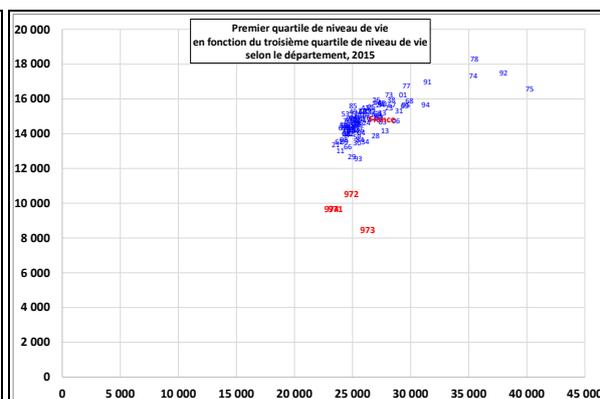


Premier **quartile** en fonction du troisième **quartile**

Quantiles de revenu disponible

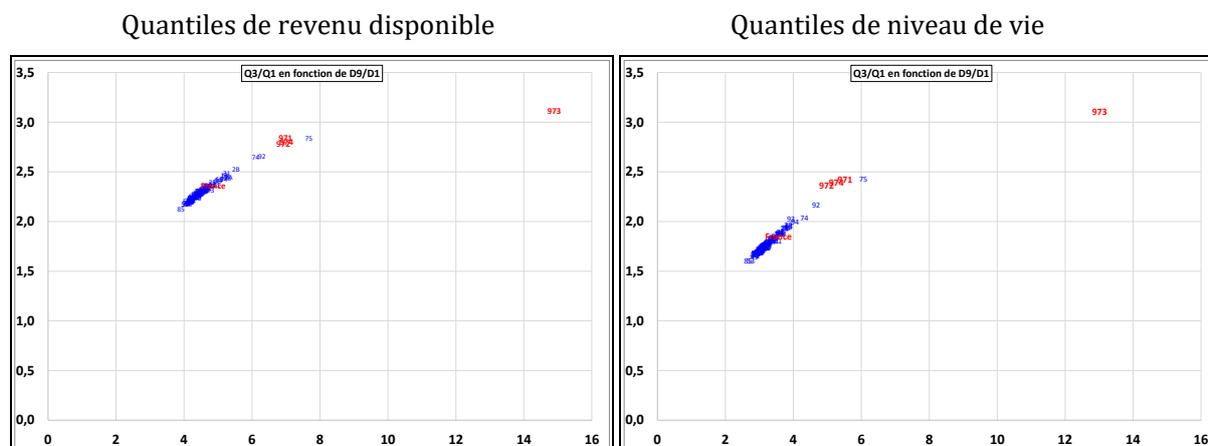


Quantiles de niveau de vie



Source : CGEDD d'après Fideli 2016 (revenus 2015). La fiabilité est moindre pour la Guadeloupe et la Guyane.

Graphique 39 : rapport des quartiles extrêmes en fonction du rapport des déciles extrêmes de revenu disponible et de niveau de vie, par département, 2015



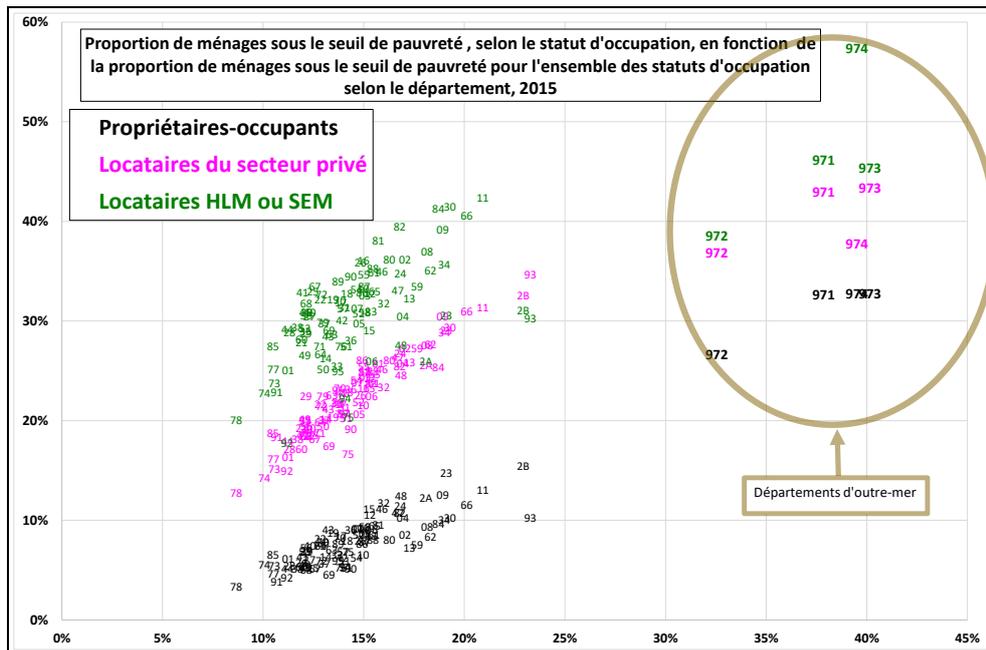
Source : CGEDD d'après Fideli 2016 (revenus 2015). D1 : premier décile ; D9 : neuvième décile ; Q1 : premier quartile ; Q3 : troisième quartile. La fiabilité est moindre pour la Guadeloupe et la Guyane.

La combinaison d'un plus grand nombre de personnes par ménage et d'une plus grande hétérogénéité des revenus entraîne que la proportion de ménages sous le seuil de pauvreté est plus élevée dans les DOM que dans les autres départements, et ce quel que soit le statut d'occupation considéré (Graphique 40). Le taux de pauvreté des propriétaires-occupants dans les DOM est équivalent à celui des locataires du parc social de nombreux départements métropolitains.

Le taux de pauvreté ressort à 84 % à Mayotte et 30 % à 40 % dans les autres DOM, contre 14 % pour la moyenne métropolitaine et 23 % pour la Seine-Saint-Denis, département métropolitain le plus touché par la pauvreté⁷³.

⁷³ Source : « Insee Analyses, Mayotte, enquête Budget de famille, entre faiblesse des revenus et hausse de la consommation » décembre 2014 (revenus 2011) pour Mayotte et CGEDD d'après Fideli 2016 (revenus 2015) pour le reste de la France.

Graphique 40 : proportion de ménages sous le seuil de pauvreté, selon le statut d'occupation, en fonction de la proportion de ménages sous le seuil de pauvreté pour l'ensemble des statuts d'occupation, par département, 2015

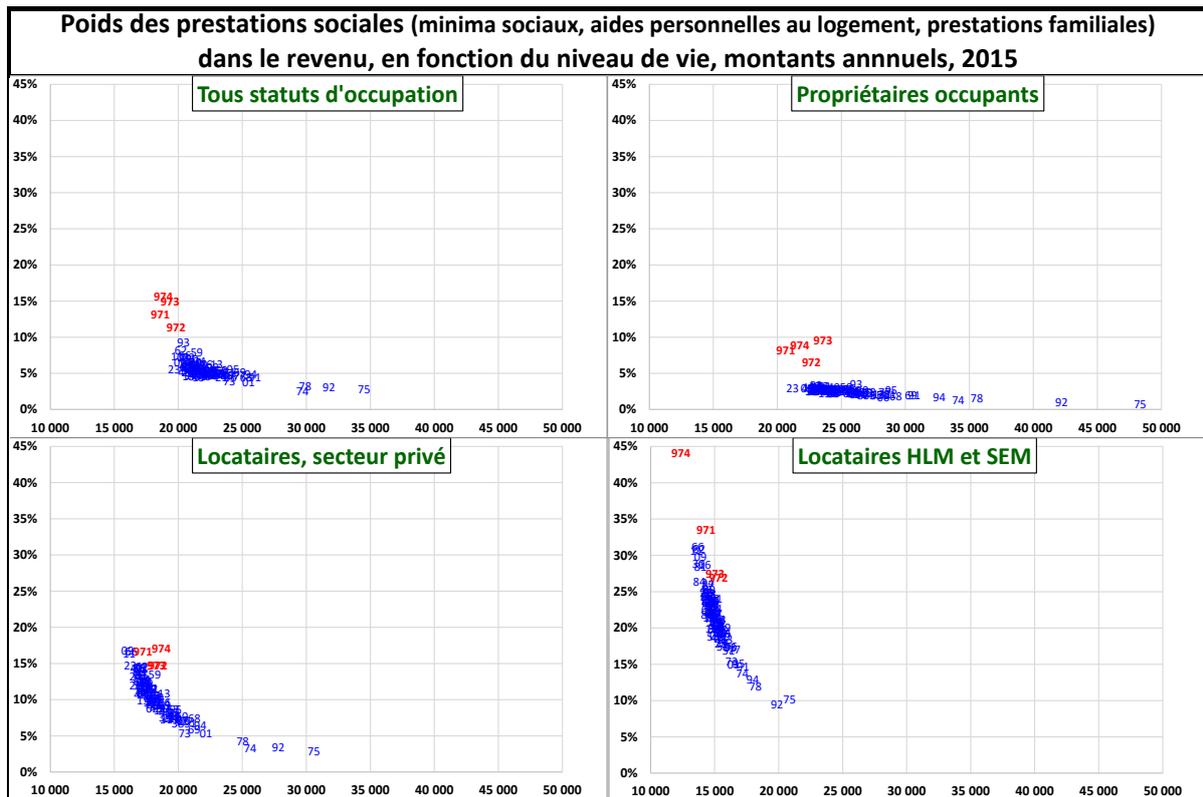


Source : Fideli 2016 (revenus 2015). La fiabilité est moindre pour la Guadeloupe et la Guyane.

c) Une forte contribution des prestations sociales au niveau de vie

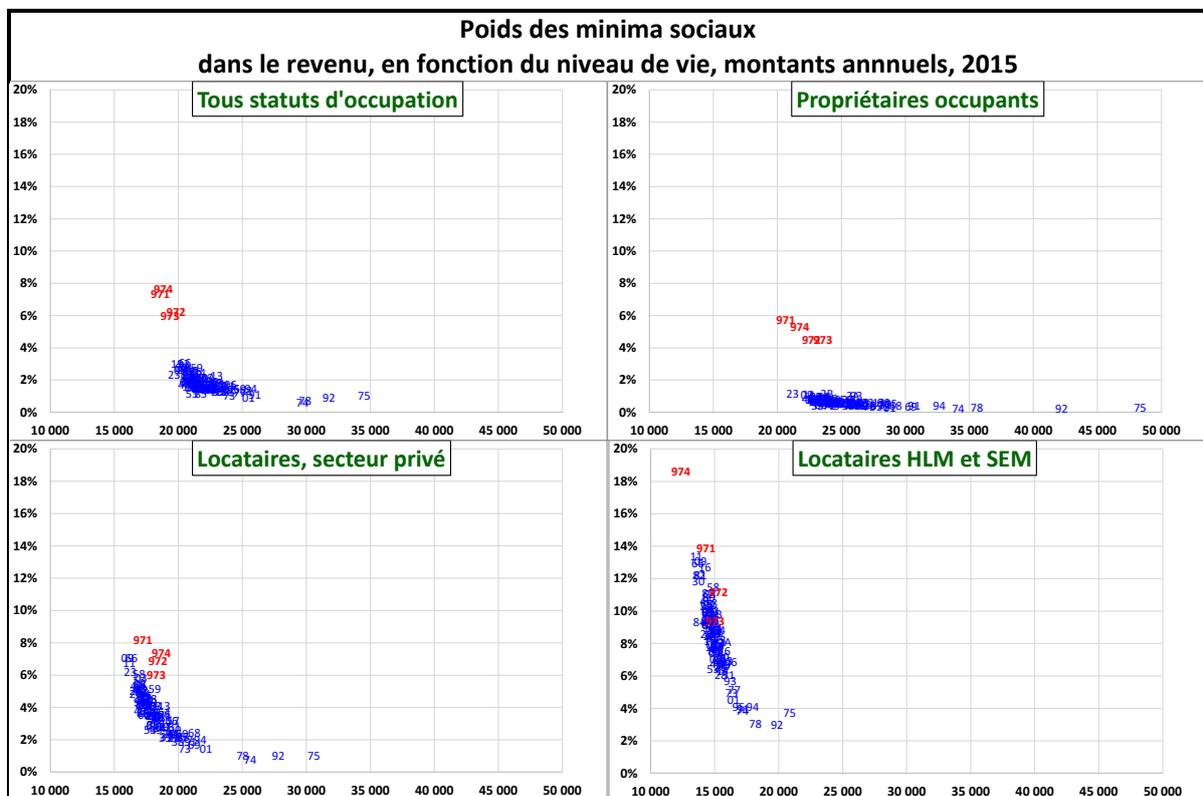
Les DOM se caractérisent également par la contribution très élevée des prestations sociales (minima sociaux, aides personnelles au logement et autres prestations familiales) au niveau de vie. Dans le cas des propriétaires-occupants, la contribution des minima sociaux au niveau de vie est beaucoup plus élevée dans les DOM que dans les autres départements. Dans le cas extrême des occupants de logements sociaux à la Réunion, les prestations sociales représentent 45 % du revenu disponible (Graphiques 41).

Graphiques 41 : contribution des prestations sociales au niveau de vie, en fonction de ce dernier, selon le statut d'occupation, par département, 2015



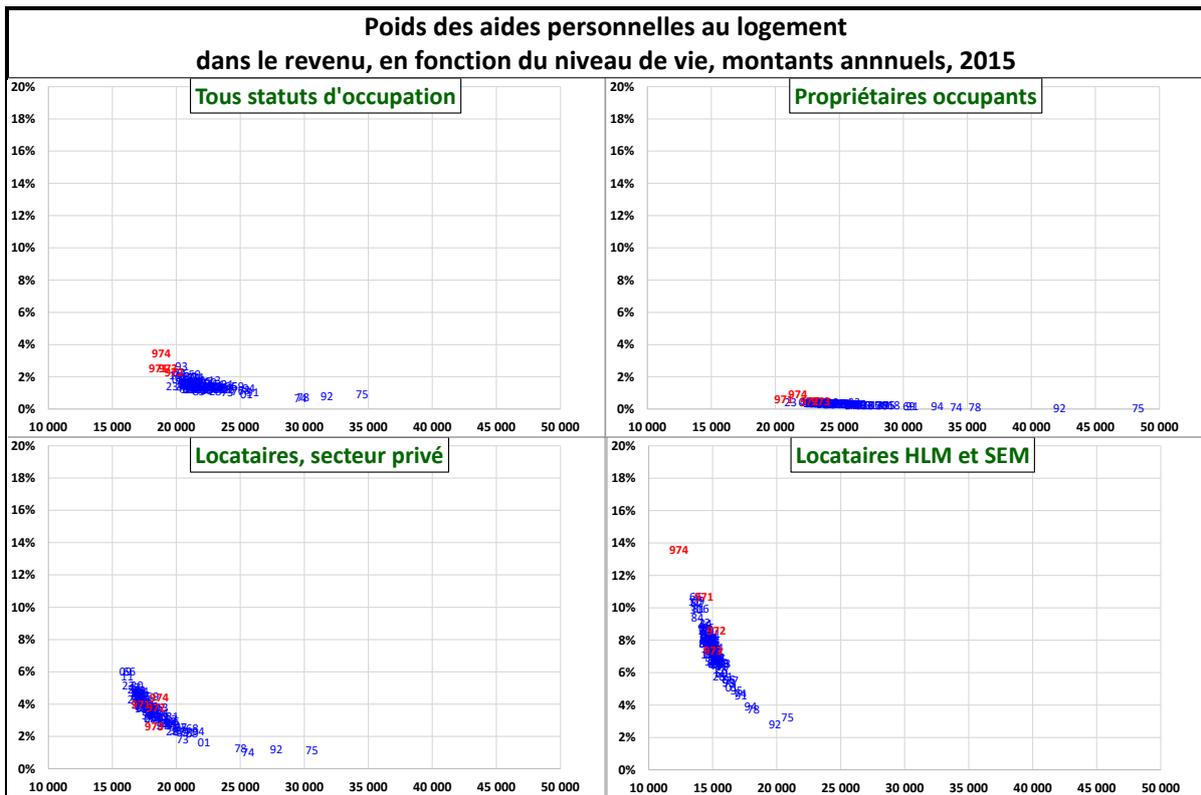
Source : CGEDD d'après Fideli 2016 (revenus 2015).

Graphiques 42: contribution des minima sociaux au niveau de vie, en fonction de ce dernier, selon le statut d'occupation, par département, 2015



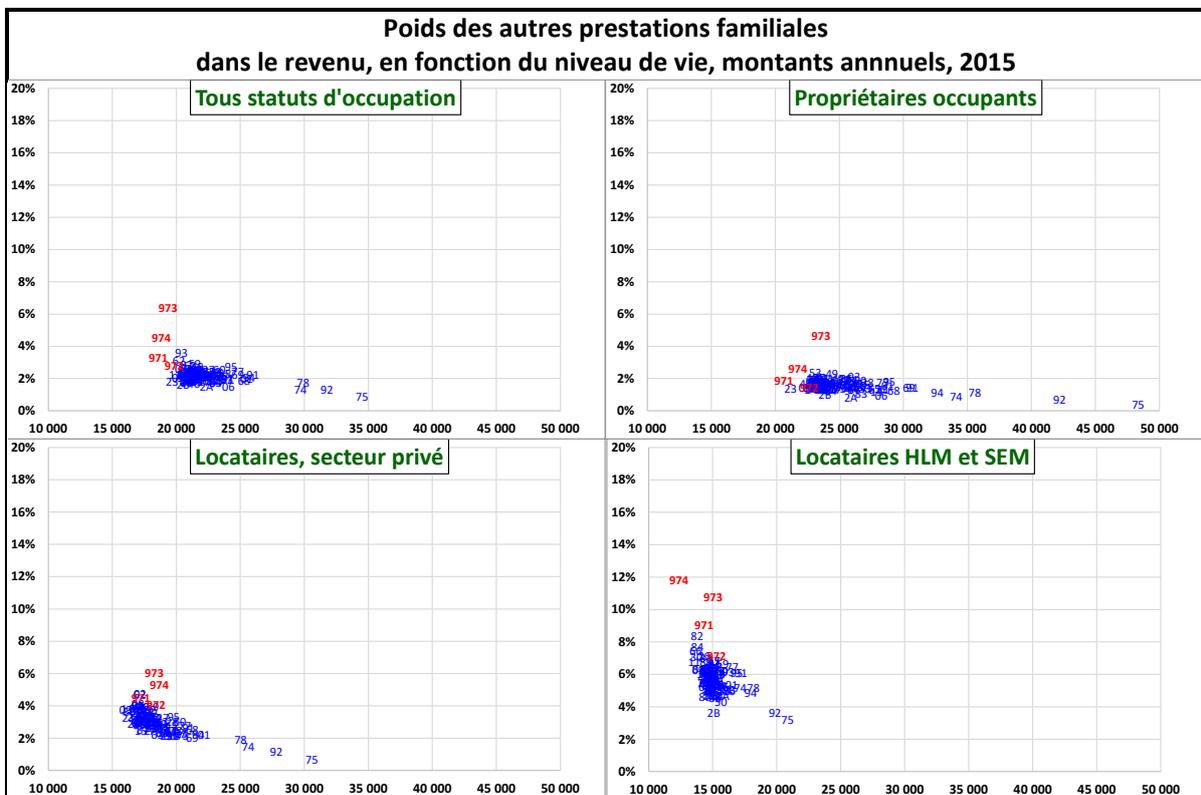
Source : CGEDD d'après Fideli 2016 (revenus 2015).

Graphiques 43: contribution des aides au logement au niveau de vie, en fonction de ce dernier, selon le statut d'occupation, par département, 2015



Source : CGEDD d'après Fideli 2016 (revenus 2015).

Graphiques 44: contribution des autres prestations sociales au niveau de vie, en fonction de ce dernier, selon le statut d'occupation, par département, 2015



Source : CGEDD d'après Fideli 2016 (revenus 2015).

D. Prix immobiliers

Il convient de distinguer les prix de cession (prix du bien logement) et les loyers (prix du service logement).

a) Des prix de cession élevés par rapport au revenu des ménages

D'une manière générale, le prix moyen par logement et le revenu par ménage sont corrélés dans l'espace.

Cette corrélation apparaît en particulier lorsque l'on examine les différents départements, que l'on considère le revenu imposable brut par ménage (Graphique 45), le revenu disponible par ménage (Graphique 46) ou le niveau de vie (Graphique 47).

Néanmoins, dans certains départements, le prix des logements est très supérieur à la droite de régression. C'est le cas en métropole de départements méditerranéens à forte proportion de résidences secondaires (Alpes-Maritimes, Var, anciens départements corses) ou proches de Paris.

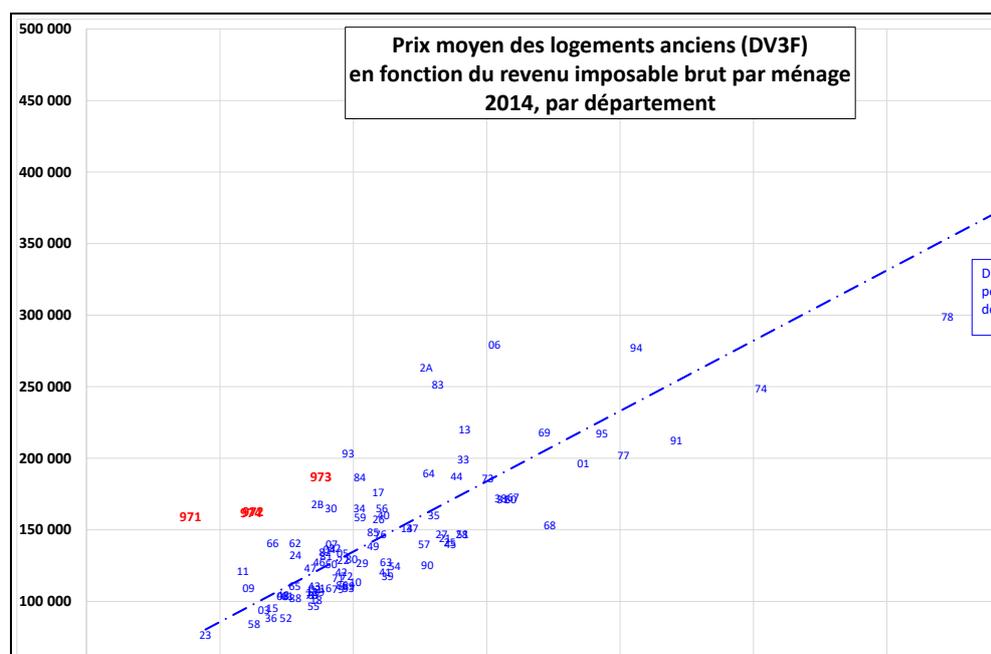
C'est également le cas des DOM.

Ainsi, alors que le revenu par ménage moyen dans les DOM, pour faible qu'il soit, ne l'est pas beaucoup plus que dans les départements métropolitains où il est le plus faible (ce sont généralement des départements ruraux : Creuse, Aude, Ariège, Nièvre, Indre), le prix des logements y est plus élevé que dans ces départements de moitié voire du double (Graphique 45 et Graphique 46).

Une étude statistique examinant les déterminants du prix des logements dans les différents départements (DOM compris) et les comparant non seulement au revenu par ménage mais également à un ensemble d'agrégats pourrait être menée pour rechercher les causes de ce phénomène. Elle dépassait le cadre de la présente mission.

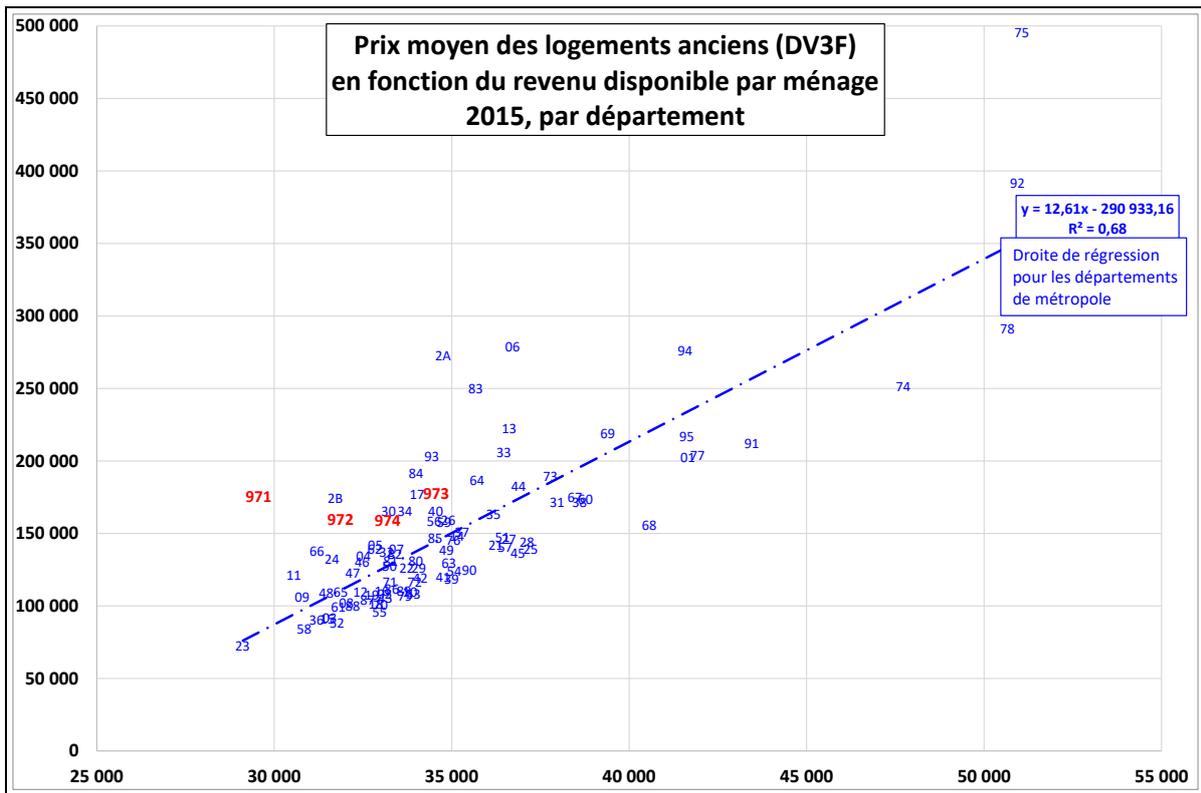
Du fait de la taille plus élevée des ménages dans les DOM, cet écart est encore accru si l'on considère non plus le revenu disponible par ménage mais le niveau de vie. Le prix des logements apparaît alors deux fois et demi supérieur dans les DOM à ce que la droite de régression calée sur la métropole laisserait attendre (Graphique 47).

Graphique 45 : prix moyen des logements anciens en fonction du revenu imposable brut par ménage, par département, 2014



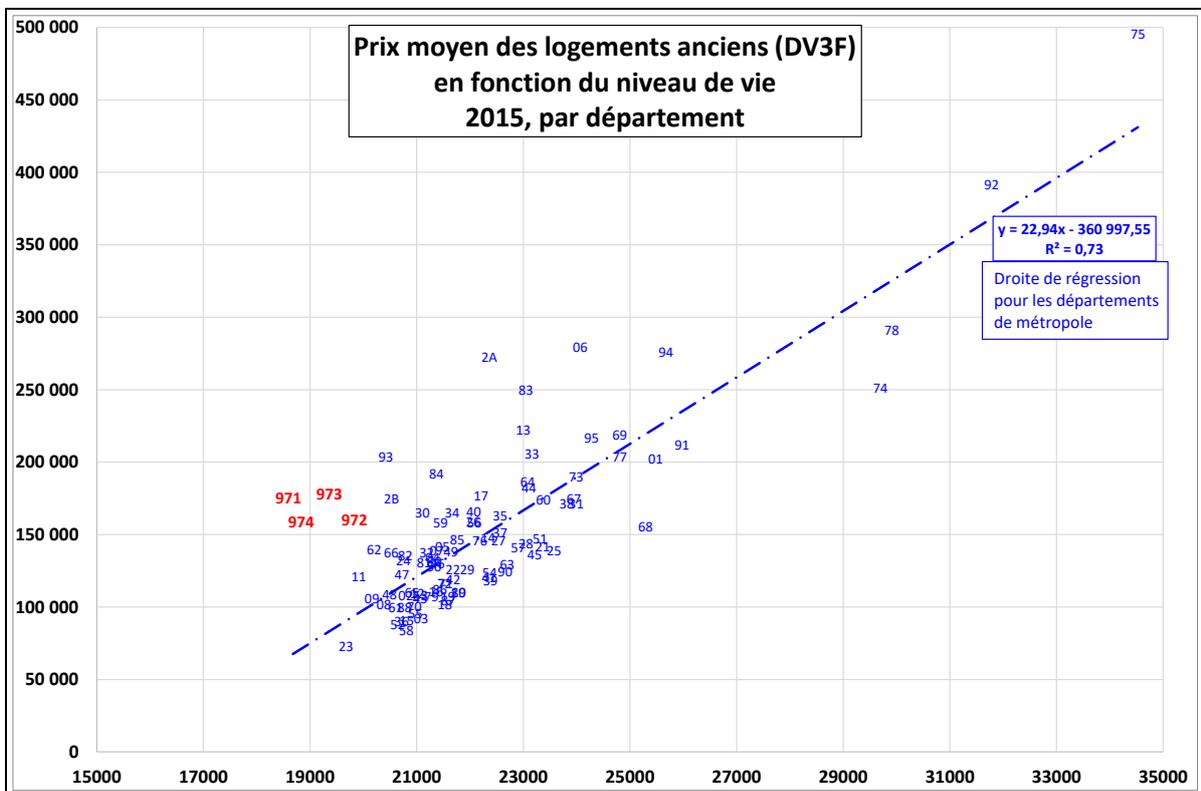
Source : CGEDD d'après DV3F et Filocom.

Graphique 46: prix moyen des logements anciens en fonction du revenu disponible par ménage, par département, 2015



Source : CGEDD d'après DV3F et Fideli.

Graphique 47: prix moyen des logements anciens en fonction du niveau de vie, par département, 2015

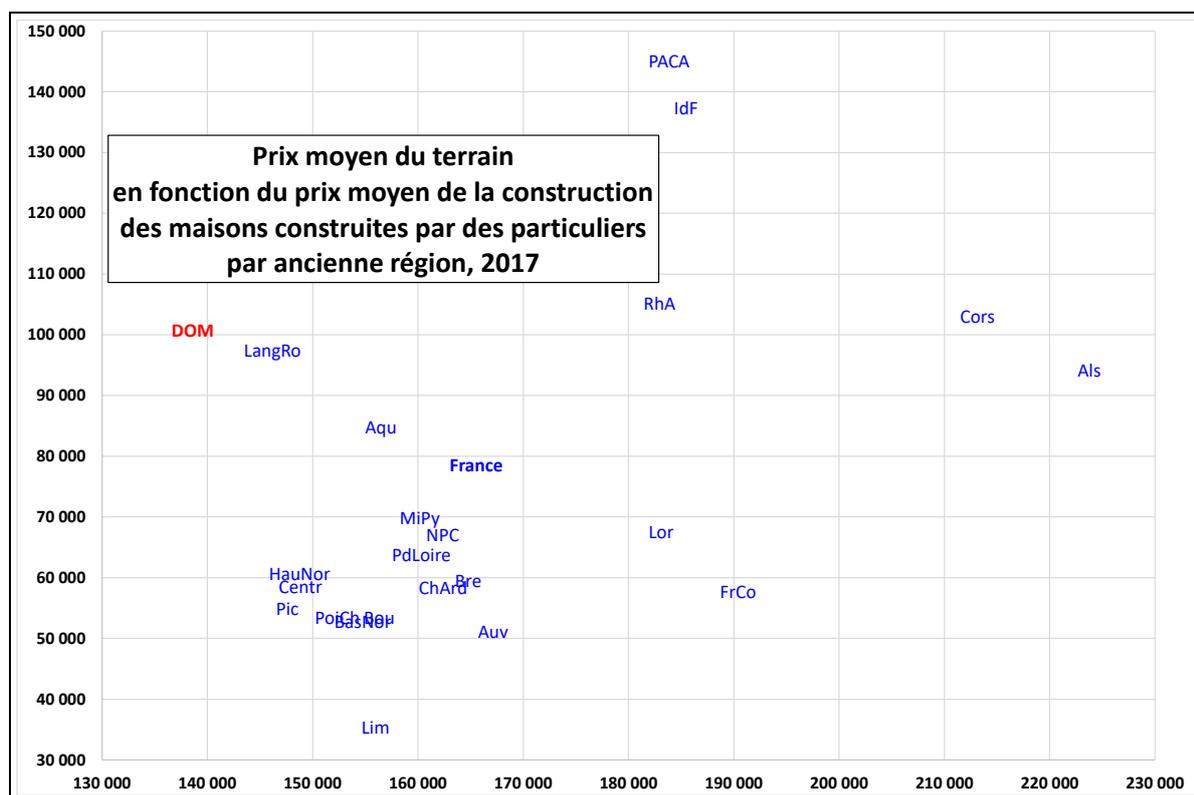


Source : CGEDD d'après DV3F et Fideli.

Si l'on examine maintenant le prix moyen des terrains sur lequel les particuliers font construire des maisons, et le prix de construction de ces maisons, on observe que :

- le prix de ces terrains est plus élevé dans les DOM que dans les autres régions métropolitaines, hormis l'Île-de-France, la Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'ancienne région Rhône-Alpes et la Corse,
- le prix de construction des maisons y est en revanche plus faible que dans toute autre région (Graphique 48).

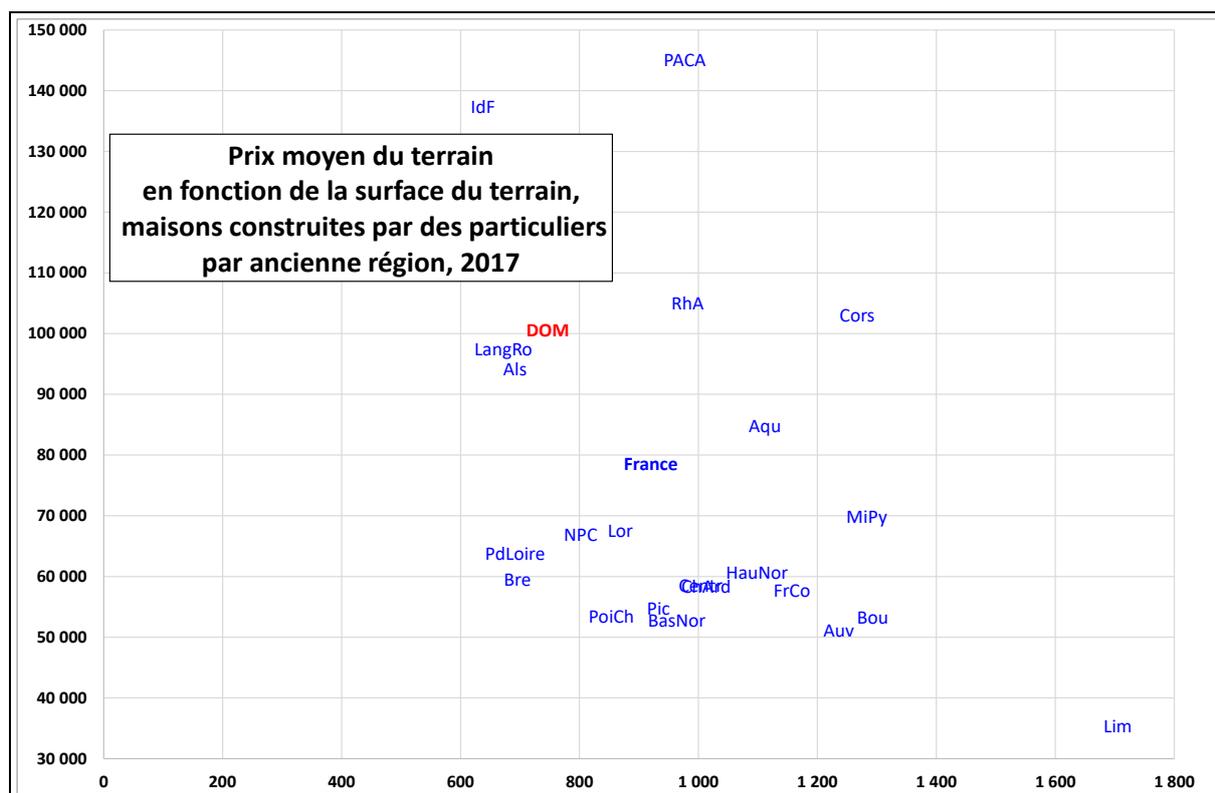
Graphique 48 : prix moyen du terrain en fonction du prix moyen de la construction, maisons construites par des particuliers, par ancienne région, 2017



Source : CGEDD d'après SDES/EPTB. Les DOM incluent ici Mayotte.

La différence de prix des terrains entre les DOM et la métropole ne s'explique pas par une surface plus grande, au contraire (Graphique 49).

Graphique 49: prix moyen du terrain en fonction de la surface du terrain, maisons construites par des particuliers, par ancienne région, 2017



Source : CGEDD d'après SDES/EPTB. Les DOM incluent ici Mayotte.

Ces résultats, bien que leur sens général soit clair, doivent être considérés avec prudence car les prix moyens ne sont pas nécessairement à caractéristiques comparables.

Par ailleurs un biais de sélection sur le prix des terrains peut résulter de ce que la proportion des maisons qui sont construites sur des terrains achetés (par opposition à des terrains obtenus par donation, héritage, etc.) est beaucoup plus faible dans les DOM qu'en métropole (cf. plus haut).

b) Des loyers moins accessibles qu'en métropole aux ménages à faible revenu

Dans le parc privé, les revenus moyens des locataires sont plus élevés dans les DOM (hors Mayotte) que dans les régions métropolitaines hors Ile-de-France (Tableau 16 et Graphiques 50). Les loyers moyens bruts (c'est-à-dire avant déduction de l'allocation logement) par logement y sont également plus élevés hors régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Malgré une allocation logement moyenne plus élevée (sous l'effet notamment des différences de taille de ménage), les loyers nets y sont supérieurs à ceux de la plupart des régions métropolitaines. Il en résulte que les loyers bruts et nets d'allocation logement rapportés au revenu des locataires (que nous utiliserons comme indicateurs de taux d'effort brut et net) ne sont pas plus élevés dans les DOM qu'en métropole (colonnes bleue et jaune du Tableau 16, pavé A).

Dans le parc HLM, hormis le cas particulier des revenus en Guyane, les DOM ne font pas exception par rapport aux régions métropolitaines en matière de loyers, de revenus des locataires et de loyers en proportion des revenus des locataires.

Cette cohérence globale entre loyers et revenus, tant dans le parc HLM que dans le parc privé, résulte vraisemblablement d'un effet de sélection : ne sont admis dans le parc locatif, HLM ou privé, que les ménages qui peuvent en supporter le loyer.

Néanmoins, pour évaluer l'accessibilité du parc locatif aux ménages à bas revenu, il faut retreindre l'analyse aux locataires à bas revenu. Nous considérerons les locataires du premier quartile de revenu

local, c'est-à-dire dont le revenu est inférieur au revenu seuil tel que 25 % des ménages (locataires ou non) de la zone géographique considérée aient un revenu inférieur à ce seuil⁷⁴ (pavé B du Tableau 16).

Ce revenu seuil est beaucoup plus faible dans les DOM qu'en métropole. Il en résulte que, pour ces ménages, le loyer moyen rapporté au revenu moyen est plus élevé dans les DOM qu'en métropole de 10 à 20 points, tant en HLM et que dans le parc privé (colonne bleue du Tableau 16, pavé B), la Guyane faisant exception.

Ce n'est que parce qu'ils perçoivent une allocation logement très supérieure (de moitié environ) que ces locataires peuvent accéder au parc HLM avec un taux d'effort net d'allocation logement (colonne jaune du Tableau 16, pavé B) voisin de celui des ménages de métropole.

Dans le parc privé, leur taux d'effort net (voisin de 30 %) est très élevé, a fortiori pour des ménages dont le revenu est faible.

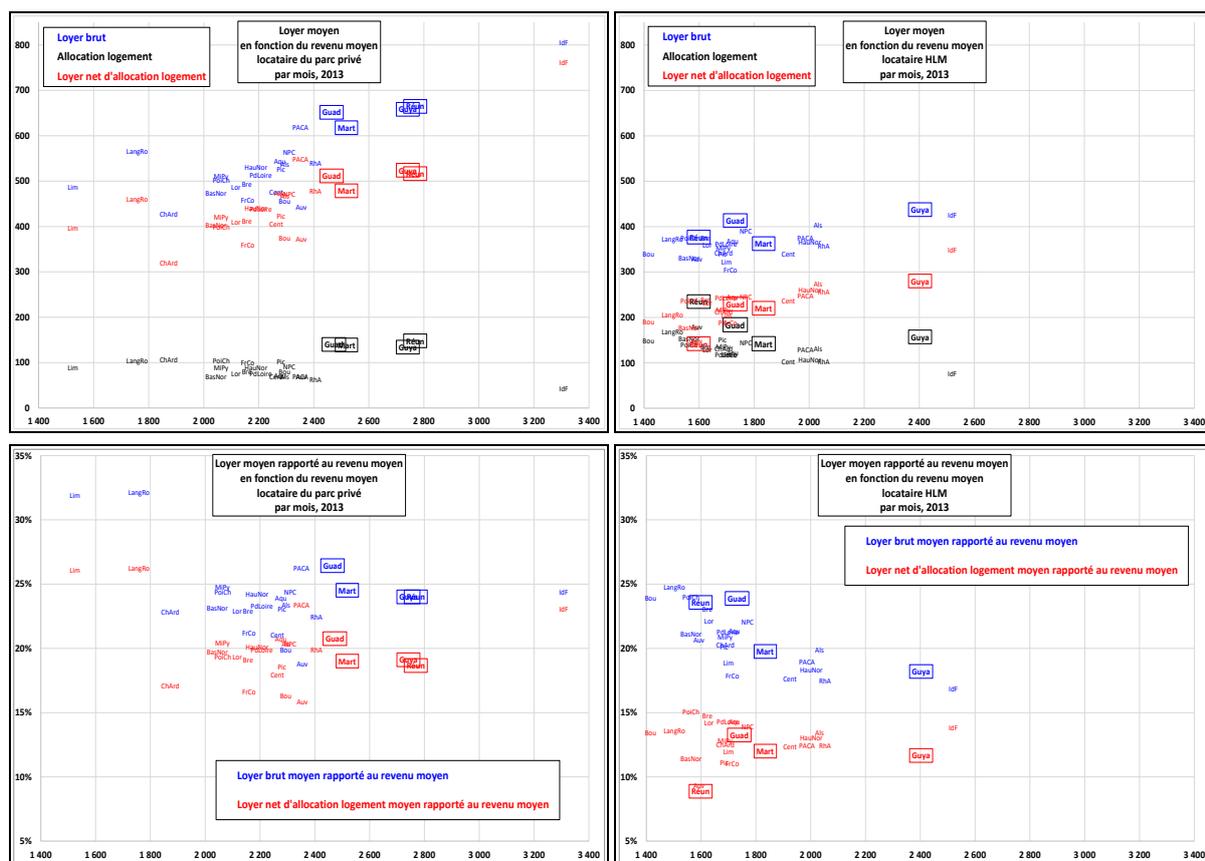
⁷⁴ Le « premier quartile » de revenu est le revenu tel que 25 % des ménages ont un revenu plus faible. Dans un autre sens, c'est également l'ensemble des ménages dont le revenu est inférieur à ce seuil.

Tableau 16 : agrégats divers pour les locataires du parc HLM et du parc privé, selon le DOM et la zone de prix métropolitaine, tous locataires et locataires du premier quartile local de revenu

	Nb d'enregistrements	Nombre de ménages	En euros par mois				En % du revenu moyen du statut		Âge (ans)	Nb de personnes	Nb de pièces	Surface (m²)	% de logements collectifs	
			Revenu du statut	Loyer	Allocation logement	Loyer net d'AL	Loyer moyen	Loyer net d'AL moyen						
A: Tous locataires	Statut: locataire HLM													
	Guadeloupe	306	30 221	1 731	413	184	230	24%	13%	49	2,4	3,3	69	87%
	Martinique	247	28 610	1 834	362	142	220	20%	12%	51	2,2	3,2	75	97%
	Guyane	194	13 210	2 403	437	157	280	18%	12%	45	3,6	3,3	69	61%
	Réunion	449	59 547	1 598	377	235	142	24%	9%	47	2,8	3,1	63	80%
	Métropole zone A ou Abis	2 432	1 518 794	2 431	416	85	331	17%	14%	52	2,5	3,1	65	97%
	Métropole zone B1	1 641	1 104 572	1 852	369	125	244	20%	13%	52	2,3	3,3	70	87%
	Métropole zone B2	1 553	1 097 368	1 766	355	127	229	20%	13%	52	2,3	3,3	70	78%
	Métropole zone C	538	710 518	1 616	353	138	215	22%	13%	52	2,1	3,3	72	60%
	Statut: locataire du parc privé													
	Guadeloupe	214	25 042	2 465	652	140	512	26%	21%	45	2,5	3,4	75	26%
	Martinique	231	29 448	2 519	618	139	479	25%	19%	47	2,3	3,1	69	47%
	Guyane	244	15 908	2 742	658	134	524	24%	19%	40	3,0	3,0	60	32%
	Réunion	476	69 303	2 768	665	148	517	24%	19%	42	2,6	3,3	73	41%
	Métropole zone A ou Abis	1 401	1 592 595	2 960	738	50	687	25%	23%	45	2,1	2,5	54	91%
	Métropole zone B1	896	1 313 193	2 364	574	74	501	24%	21%	44	2,0	2,9	65	77%
	Métropole zone B2	935	1 189 075	2 095	503	83	421	24%	20%	46	2,0	3,2	70	68%
Métropole zone C	925	1 481 373	2 115	474	90	385	22%	18%	48	2,1	3,7	82	34%	
B: Locataires du premier quartile de revenu de la zone	Statut: locataire HLM													
	Guadeloupe	143	13 974	953	408	279	129	43%	14%	51	2,6	3,4	70	88%
	Martinique	118	13 219	1 059	355	236	120	34%	11%	49	2,5	3,4	76	95%
	Guyane	117	7 817	1 673	429	214	215	26%	13%	46	4,4	3,4	70	65%
	Réunion	314	40 974	1 117	380	293	87	34%	8%	47	2,9	3,1	62	81%
	Métropole zone A ou Abis	1 741	1 016 049	1 845	392	126	267	21%	14%	51	2,7	3,1	65	97%
	Métropole zone B1	1 278	827 741	1 528	364	162	202	24%	13%	52	2,5	3,3	70	88%
	Métropole zone B2	1 246	840 032	1 495	351	162	190	23%	13%	51	2,4	3,4	71	76%
	Métropole zone C	463	605 138	1 462	351	159	192	24%	13%	52	2,1	3,3	72	62%
	Statut: locataire du parc privé													
	Guadeloupe	97	11 327	942	554	246	308	59%	33%	45	2,8	3,3	67	28%
	Martinique	102	12 231	1 030	585	266	319	57%	31%	45	2,7	2,9	67	41%
	Guyane	132	7 894	1 313	501	237	264	38%	20%	41	3,6	2,9	53	34%
	Réunion	219	30 430	1 059	564	275	289	53%	27%	40	2,9	3,2	67	38%
	Métropole zone A ou Abis	685	786 234	1 554	604	100	505	39%	32%	46	2,2	2,3	50	91%
	Métropole zone B1	457	648 381	1 417	517	137	380	37%	27%	44	2,1	2,8	61	79%
	Métropole zone B2	525	678 398	1 361	473	140	333	35%	24%	45	2,1	3,1	67	69%
Métropole zone C	621	993 669	1 536	448	130	318	29%	21%	47	2,2	3,5	78	37%	
Source : CGEDD d'après enquête logement 2013.														
Ratio B/A	Statut: locataire HLM													
	Guadeloupe	47%	46%	55%	99%	152%	56%	179%	102%	104%	110%	103%	101%	101%
	Martinique	48%	46%	58%	98%	166%	54%	170%	94%	96%	114%	105%	101%	97%
	Guyane	60%	59%	70%	98%	136%	77%	141%	110%	102%	122%	103%	101%	106%
	Réunion	70%	69%	70%	101%	125%	61%	144%	87%	99%	104%	100%	99%	101%
	Métropole zone A ou Abis	72%	67%	76%	94%	147%	81%	124%	106%	98%	109%	101%	100%	100%
	Métropole zone B1	78%	75%	83%	99%	130%	83%	119%	100%	100%	107%	100%	100%	100%
	Métropole zone B2	80%	77%	85%	99%	128%	83%	117%	98%	98%	107%	102%	101%	99%
	Métropole zone C	86%	85%	90%	100%	115%	89%	110%	99%	99%	104%	100%	100%	103%
	Statut: locataire du parc privé													
	Guadeloupe	45%	45%	38%	85%	176%	60%	223%	157%	101%	110%	97%	89%	109%
	Martinique	44%	42%	41%	95%	192%	67%	231%	163%	95%	119%	95%	97%	88%
	Guyane	54%	50%	48%	76%	177%	50%	159%	105%	103%	122%	95%	88%	106%
	Réunion	46%	44%	38%	85%	186%	56%	222%	146%	96%	110%	97%	93%	93%
	Métropole zone A ou Abis	49%	49%	52%	82%	197%	73%	156%	140%	101%	105%	94%	92%	101%
	Métropole zone B1	51%	49%	60%	90%	187%	76%	150%	127%	99%	105%	95%	94%	103%
	Métropole zone B2	56%	57%	65%	94%	169%	79%	144%	122%	98%	106%	96%	96%	103%
Métropole zone C	67%	67%	73%	95%	145%	83%	130%	114%	100%	103%	96%	95%	111%	

Source : CGEDD d'après enquête logement 2013.

Graphiques 50: loyer en euros par mois et en % du revenu, par région, locataire du parc privé et locataire HLM



Source : CGEDD d'après enquête logement 2013. La Corse n'est pas représentée en raison du faible nombre d'enregistrements.

Annexe 4. L'allocation logement accession dans les DOM

A.	Spécificités du barème de l'allocation logement accession dans les DOM	118
B.	Un stock de 12 000 bénéficiaires fin 2017 et un flux annuel légèrement inférieur à 1 000	118
C.	Un flux de nouveaux bénéficiaires divisé par trois en quinze ans	120
D.	Deux allocataires sur trois perçoivent un minimum social	121
E.	Comparaison avec la métropole	125
F.	Montant du forfait logement en proportion de l'allocation de logement accession en LES et AAH	126

A. Spécificités du barème de l'allocation logement accession dans les DOM

On rappelle que les aides personnelles au logement comprennent deux aides, l'allocation de logement (AL), régie par le code de la sécurité sociale, et l'aide personnalisée au logement (APL), régie par le code de la construction et de l'habitation.

L'APL n'a pas été étendue aux DOM. Seule l'AL y est donc applicable.

Dans les DOM comme en métropole, l'AL dite « accession » s'applique à la fois à des opérations d'accession « pure » (achat de logements) et à des travaux d'amélioration dans des logements déjà propriété de l'allocataire. Les barèmes applicables à ces deux catégories ne diffèrent que par l'application, en accession « pure », d'un plancher de dépense nette (charges comprises) égal à 0,0234 fois le revenu pris en compte (soit un taux d'effort plancher de 25 % par rapport au revenu pris en compte). Ce plancher minore l'aide.

Le barème de l'AL présente deux spécificités dans les DOM par rapport à la métropole :

- d'une part, le forfait de charges y est plus faible, en raison d'un climat moins froid ;
- d'autre part, pour les LES, LAS et LATS, par dérogation, le plancher de dépense nette que l'on vient de mentionner n'est pas appliqué, ce qui majore l'aide ; cette mesure permet à des ménages à revenu très faible d'accéder à la propriété.

Enfin, le versement de l'AL non au prêteur (ou à l'allocataire) mais au guichet unique constitue une spécificité du dispositif applicable aux opérations bénéficiant de subventions LBU.

B. Un stock de 12 000 bénéficiaires fin 2017 et un flux annuel légèrement inférieur à 1 000

Il n'est pas nécessaire pour bénéficier de l'AL accession d'avoir réalisé une opération financée sur LBU : entre un quart et un tiers du flux récent de nouvelles ouvertures de droit à cette prestation, avant sa suppression, concerne des opérations réalisées sans subvention LBU.

La base de données de la CNAF fournit une photographie à échelle 1 de ses allocataires en décembre 2017. Les informations disponibles sont pour l'essentiel celles utiles à la liquidation des aides. La base contient la date de signature du prêt, ce qui permet notamment de distinguer les opérations récentes des autres. Il importe de souligner que, lorsque la signature du prêt est récente, le nombre d'allocataires est faible, en raison du délai qui s'écoule entre la signature du prêt et la fin des travaux, permettant au ménage de commencer à percevoir l'AL. D'où une montée en charge progressive qui apparaît clairement dans les tableaux ci-dessous.

En accession au sens strict (hors amélioration), l'existence d'un barème spécifique pour les LES, auxquels nous assimilons ici les LAS et LATS applicables à Mayotte, permet d'identifier ces opérations. L'existence d'un barème spécifique à l'amélioration permet également d'identifier ces opérations. Néanmoins, il n'est pas possible de distinguer celles d'entre elles qui ont bénéficié d'une subvention LBU. Dans les tableaux qui suivent, la catégorie « amélioration » inclut donc des opérations hors du champ de notre mission.

Les autres opérations – qui recouvrent l'accession hors LES - sont regroupées dans la catégorie « Autres ».

En outre, nous avons distingué une catégorie (catégorie 5) qui regroupe les deux premières: LES d'une part et amélioration (avec ou sans LBU) d'autre part. Cette catégorie est la meilleure approximation du champ de notre mission que fournisse la base de données de la CNAF. Elle le couvre exactement sur le LES et l'englobe sur l'amélioration.

En décembre 2017, 12 096 ménages percevaient l'AL accession dans les DOM (Tableau 17). Ces dernières années, le flux annuel de nouvelles opérations ouvrant droit à AL accession dans les DOM était légèrement inférieur à 1 000, dont :

- 500 LES avec AL par an, dont 80 à 90 % dans la seule Réunion,
- 300 opérations d'amélioration avec AL par an (avec ou sans LBU), dont seule une partie (les opérations ayant donné lieu à LBU) relève du champ de notre mission, et qui est concentrée en Guadeloupe et à la Réunion,
- et 200 autres opérations avec AL ; il s'agit d'accession à la propriété hors LES (ces opérations peuvent par exemple inclure la vente de logements sociaux à leurs occupants).

Les effectifs sont très faibles en Guyane et à Mayotte, mais également en Martinique.

Les prêts signés en 2010 ou auparavant représentent plus de la moitié de l'effectif en LES (4 095 sur 7 622) mais beaucoup moins en amélioration comme on pouvait l'attendre puisque la durée des prêts y est plus faible (Tableau 18). La Réunion représente à elle seule les trois quarts du flux d'opérations récentes, en effectif et en montant.

Tableau 17: bénéficiaires de l'AL accession dans les DOM, stock en décembre 2017 et flux annuel récent

	Nombre de bénéficiaires en décembre 2017	Nombre annuel de nouvelles ouvertures de droit au cours des dernières années
Accession LES (avec subvention LBU)	7 622	500
Amélioration (avec ou sans subvention LBU)	1 646	300
Autres : accession autre que LES (sans subvention LBU)	2 828	200
Total	12 096	1 000
LES et amélioration	9 268	800

Source : CGEDD d'après CNAF

Tableau 18 : bénéficiaires de l'AL accession dans les DOM en décembre 2017

1. LES	Année de signature du prêt									
	Avant	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Toutes années
971 Guadeloupe	295	28	50	38	18	8	1	0	1	439
972 Martinique	165	32	36	32	29	40	22	11	2	369
973 Guyane	34	3	2	2	6	6	11	5	0	69
974 Réunion	3 600	617	453	401	360	456	399	309	73	6 668
976 Mayotte	1	0	3	13	14	28	18	0	0	77
999 Tous DOM	4 095	680	544	486	427	538	451	325	76	7 622

2. Amélioration (avec ou sans LBU)	Avant	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Toutes années
971 Guadeloupe	79	44	51	118	120	106	125	76	18	737
972 Martinique	37	19	15	18	19	42	22	18	4	194
973 Guyane	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
974 Réunion	107	39	36	48	63	106	148	151	17	715
976 Mayotte	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
999 Tous DOM	223	102	102	184	202	254	295	245	39	1 646

3. Autres	Avant	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Toutes années
971 Guadeloupe	151	28	27	28	26	28	32	15	4	339
972 Martinique	177	39	27	21	20	26	30	17	10	367
973 Guyane	14	7	3	9	5	3	8	1	0	50
974 Réunion	1 103	151	140	136	133	140	116	93	39	2 051
976 Mayotte	0	0	0	1	3	9	8	0	0	21
999 Tous DOM	1 445	225	197	195	187	206	194	126	53	2 828

4. Toutes opérations	Avant	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Toutes années
971 Guadeloupe	525	100	128	184	164	142	158	91	23	1 515
972 Martinique	379	90	78	71	68	108	74	46	16	930
973 Guyane	48	10	5	11	11	9	19	6	0	119
974 Réunion	4 810	807	629	585	556	702	663	553	129	9 434
976 Mayotte	1	0	3	14	17	37	26	0	0	98
999 Tous DOM	5 763	1 007	843	865	816	998	940	696	168	12 096

5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	Avant	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Toutes années
971 Guadeloupe	(374)	(72)	(101)	(156)	(138)	(114)	(126)	(76)	(19)	(1 176)
972 Martinique	(202)	(51)	(51)	(50)	(48)	(82)	(44)	(29)	(6)	(563)
973 Guyane	(34)	(3)	(2)	(2)	(6)	(6)	(11)	(5)	(0)	(69)
974 Réunion	(3 707)	(656)	(489)	(449)	(423)	(562)	(547)	(460)	(90)	(7 383)
976 Mayotte	(1)	(0)	(3)	(13)	(14)	(28)	(18)	(0)	(0)	(77)
999 Tous DOM	(4 318)	(782)	(646)	(670)	(629)	(792)	(746)	(570)	(115)	(9 268)

NB: le faible effectif pour les années de prêt récentes signalent la montée en charge des projets (délai de construction) beaucoup plus qu'une réduction des flux d'opérations

Source : CGEDD d'après CNAF.

C. Un flux de nouveaux bénéficiaires divisé par trois en quinze ans

Dans les DOM, le nombre total de bénéficiaires de l'AL accession a été divisé par deux en quinze ans, passant de 23 214 en décembre 2002 à 12 096 en décembre 2017. Le flux de bénéficiaires récents (dont les prêts ont été signés depuis moins de 5 ans) a été dans le même temps divisé par trois, passant de 10 780 en décembre 2002 à 3 618 en décembre 2017.

Tableau 19 : bénéficiaires de l'AL accession dans les DOM en décembre 2002, 2007, 2012 et 2017

Nombre de bénéficiaires																
Année d'observation (en décembre)																
2002				2007				2012				2017				
L.E.S./L.T.S	Amél.	Autre	Total	L.E.S./L.T.S	Amél.	Autre	Total	L.E.S./L.T.S	Amél.	Autre	Total	L.E.S./L.T.S	Amél.	Autre	Total	
Tous allocataires accession et amélioration																
Guadeloupe	2 041	169	691	2 901	1 411	336	465	2 212	1 098	837	380	2 315	439	737	339	1 515
Martinique	815	234	762	1 811	797	420	730	1 947	575	371	567	1 513	369	194	367	930
Guyane	308	*	*	569	268	*	*	451	162	*	*	276	69	*	*	119
Réunion	11 495	719	5 719	17 933	11 546	520	3 211	15 277	9 500	426	2 762	12 688	6 668	715	2 051	9 434
Mayotte	0	*	*	0	0	*	*	0	0	*	*	20	77	*	*	98
Total	14 659	1 124	7 431	23 214	14 022	1 276	4 589	19 887	11 335	1 634	3 843	16 812	7 622	1 646	2 828	12 096
Dont ancienneté < 5 ans																
Guadeloupe	1 079	123	306	1 508	434	261	176	871	389	719	179	1 287	28	445	105	578
Martinique	662	210	341	1 213	387	346	394	1 127	227	280	209	716	104	105	103	312
Guyane	223	*	*	313	119	*	*	171	65	*	*	*	28	*	*	45
Réunion	5 039	677	2 030	7 746	4 043	176	994	5 213	3 354	158	958	4 470	1 597	485	521	2 603
Mayotte	0	*	*	0	0	*	*	0	0	*	*	*	60	*	*	80
Tous DOM	7 003	1 010	2 767	10 780	4 983	783	1 616	7 382	4 035	1 157	1 404	6 596	1 817	1 035	766	3 618

*: couvert par le secret statistique

Source : CGEDD d'après CNAF.

D. Deux allocataires sur trois perçoivent un minimum social

Les caractéristiques des bénéficiaires de l'AL accession dans les DOM figurent :

- dans le Tableau 20 pour l'ensemble des allocataires,
- et dans le Tableau 21 pour les allocataires dont le prêt a été signé de 2013 à 2016 (soit un intervalle de 4 années, dont la plus récente est encore affectée par la montée en charge signalée plus haut) (« opérations récentes »).

Ces tableaux fournissent également le chiffrage du montant du forfait logement qui a été déduit du montant du RSA et de la prime d'activité qui leur a été versé.

Tableau 20: agrégats divers relatifs aux bénéficiaires de l'AL accession dans les DOM en décembre 2017

Département	TYPE	effectif	Masse annuelle d'AL (M€)	REV1: Revenu hors RSA, PA et AAH	REV2: Revenu y compris RSA, PA et AAH	Part du RSA, de la PA et de l'AAH dans REV2	% avec RSA ou PA	% avec AAH	% 65 ans et plus	% avec pers. à charge	% avec 3 pers. à charge ou plus	% parent isolé	Mensualité	AL	Dépense nette	Dépense nette moyenne / REV2 moyen	% avec Mens >Mplaf	Forfait logement			En % de tous les DOM	
																		Forfait logement RSA ou PA moyen si applicable	Forfait logement moyen RSA ou PA	Forfait logement RSA ou PA en % de AL	Effectif	Masse d'AL
TOUS ALLOCATAIRES																						
971 Guadeloupe	1. LES	439	1,3	454	787	42%	58%	7%	10%	58%	15%	46%	313	239	74	9%	57%	119	69	29%	4%	4%
971 Guadeloupe	2. Amélioration (avec ou sans LBU)	737	1,4	454	670	32%	36%	8%	37%	25%	4%	19%	259	154	104	16%	26%	103	38	24%	6%	4%
971 Guadeloupe	3. Autres	339	0,6	1 289	1 423	9%	29%	5%	4%	74%	14%	52%	595	148	447	31%	89%	104	30	20%	3%	2%
971 Guadeloupe	4. Toutes opérations	1 515	3,2	641	872	27%	41%	7%	22%	46%	10%	34%	350	177	172	20%	49%	108	45	25%	13%	10%
971 Guadeloupe	5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	1 176	2,6	454	714	36%	44%	7%	27%	38%	9%	29%	279	186	93	13%	38%	109	49	27%	10%	8%
972 Martinique	1. LES	369	0,9	616	869	29%	53%	6%	17%	54%	11%	42%	308	201	107	12%	34%	109	58	29%	3%	3%
972 Martinique	2. Amélioration (avec ou sans LBU)	194	0,4	602	860	30%	48%	8%	22%	59%	8%	43%	262	163	99	12%	18%	116	56	34%	2%	1%
972 Martinique	3. Autres	367	0,7	1 027	1 204	15%	38%	5%	10%	58%	9%	38%	519	158	361	30%	75%	97	38	24%	3%	2%
972 Martinique	4. Toutes opérations	930	2,0	775	999	22%	46%	6%	15%	57%	10%	41%	381	176	205	21%	47%	106	50	28%	8%	6%
972 Martinique	5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	563	1,3	611	866	29%	51%	7%	19%	56%	10%	42%	292	188	104	12%	28%	112	57	30%	5%	4%
973 Guyane	1. LES	69	0,1	1 214	1 413	14%	35%	0%	4%	86%	35%	57%	459	157	302	21%	61%	151	53	34%	1%	0%
973 Guyane	2. Amélioration (avec ou sans LBU)	0	0,0	0	0		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0	0	0		0%	0	0	0%	0%	0%
973 Guyane	3. Autres	50	0,1	1 505	1 580	5%	18%	2%	2%	84%	34%	58%	606	169	437	28%	88%	111	24	14%	0%	0%
973 Guyane	4. Toutes opérations	119	0,2	1 336	1 483	10%	28%	1%	3%	85%	34%	57%	520	162	358	24%	72%	134	41	25%	1%	1%
973 Guyane	5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	69	0,1	1 214	1 413	14%	35%	0%	4%	86%	35%	57%	459	157	302	21%	61%	151	53	34%	1%	0%
974 Réunion	1. LES	6 668	19,5	575	937	39%	67%	6%	4%	65%	17%	29%	333	243	90	10%	53%	134	90	37%	55%	62%
974 Réunion	2. Amélioration (avec ou sans LBU)	715	1,9	474	872	46%	69%	6%	6%	58%	12%	24%	302	224	77	9%	27%	131	90	40%	6%	6%
974 Réunion	3. Autres	2 051	4,3	1 072	1 297	17%	47%	5%	3%	74%	19%	29%	493	173	320	25%	79%	124	58	33%	17%	14%
974 Réunion	4. Toutes opérations	9 434	25,7	675	1 010	33%	62%	6%	4%	66%	17%	29%	366	227	139	14%	56%	132	83	37%	78%	82%
974 Réunion	5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	7 383	21,4	565	931	39%	67%	6%	4%	64%	17%	29%	330	242	89	10%	50%	134	90	37%	61%	68%
976 Mayotte	1. LES	77	0,2	385	521	26%	47%	0%	1%	90%	61%	27%	272	229	43	8%	14%	79	37	16%	1%	1%
976 Mayotte	2. Amélioration (avec ou sans LBU)	0	0,0	0	0		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0	0	0		0%	0	0	0%	0%	0%
976 Mayotte	3. Autres	21	0,1	356	485	27%	48%	0%	10%	90%	71%	33%	266	215	51	11%	14%	68	37	17%	0%	0%
976 Mayotte	4. Toutes opérations	98	0,3	379	513	26%	47%	0%	3%	90%	63%	29%	271	226	45	9%	14%	76	37	16%	1%	1%
976 Mayotte	5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	77	0,2	385	521	26%	47%	0%	1%	90%	61%	27%	272	229	43	8%	14%	79	37	16%	1%	1%
999 Tous DOM	1. LES	7 622	22,0	574	925	38%	65%	6%	5%	64%	18%	31%	331	240	91	10%	52%	132	86	36%	63%	70%
999 Tous DOM	2. Amélioration (avec ou sans LBU)	1 646	3,7	480	780	38%	52%	7%	22%	44%	8%	24%	278	186	92	12%	26%	117	63	34%	14%	12%
999 Tous DOM	3. Autres	2 828	5,7	1 095	1 299	16%	43%	5%	4%	72%	17%	34%	509	168	341	26%	79%	117	51	30%	23%	18%
999 Tous DOM	4. Toutes opérations	12 096	31,3	683	993	31%	58%	6%	7%	63%	16%	31%	366	216	150	15%	55%	126	75	35%	100%	100%
999 Tous DOM	5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	9 268	25,6	557	899	38%	63%	6%	8%	61%	16%	30%	322	231	91	10%	47%	129	82	36%	77%	82%

Source : CGEDD d'après CNAF. NB : « AAH » signifie dans ce tableau « allocation aux adultes handicapés ».

Tableau 21: idem, mais sur les seuls allocataires ayant signé un contrat de prêt de 2013 à 2016 (« opérations récentes »)

Département	TYPE	effectif	Masse annuelle d'AL (M€)	REV1: Revenu hors RSA, PA et AAH	REV2: Revenu y compris RSA, PA et AAH	Part du RSA, de la PA et de l'AAH dans REV2	% avec RSA ou PA	% avec AAH	% 65 ans et plus	% avec pers. à charge	% avec 3 pers. à charge ou plus	% parent isolé	Mensualité	AL	Dépense nette	Dépense nette moyenne / REV2 moyen	% avec Mens >Mplaf	Forfait logement			En % de tous les DOM	
																		Forfait logement RSA ou PA moyen si applicable	Forfait logement moyen RSA ou PA	Forfait logement RSA ou PA en % de AL	Effectif	Masse d'AL
OPERATIONS RECENTES (PRETS SIGNES DE 2013 A 2016: 4 générations de prêts)																						
971 Guadeloupe	1. LES	27	0,1	671	938	29%	48%	11%	19%	56%	15%	41%	366	227	139	15%	59%	107	55	24%	1%	1%
971 Guadeloupe	2. Amélioration (avec ou sans LBU)	427	0,8	411	636	35%	38%	8%	37%	22%	4%	17%	250	159	91	14%	26%	103	39	25%	12%	9%
971 Guadeloupe	3. Autres	101	0,2	1 353	1 454	7%	26%	4%	3%	79%	16%	55%	566	143	423	29%	84%	100	25	18%	3%	2%
971 Guadeloupe	4. Toutes opérations	555	1,1	595	800	26%	36%	7%	30%	34%	7%	25%	313	160	154	19%	38%	103	37	23%	16%	12%
971 Guadeloupe	5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	454	0,9	426	654	35%	38%	8%	36%	24%	5%	18%	257	163	94	14%	28%	104	40	24%	13%	10%
972 Martinique	1. LES	102	0,3	652	899	28%	54%	7%	13%	68%	16%	53%	288	206	82	9%	23%	115	62	30%	3%	3%
972 Martinique	2. Amélioration (avec ou sans LBU)	101	0,2	498	791	37%	50%	11%	23%	65%	8%	51%	229	170	59	7%	4%	125	62	36%	3%	2%
972 Martinique	3. Autres	93	0,1	1 144	1 270	10%	32%	2%	13%	66%	11%	49%	466	132	334	26%	62%	87	29	22%	3%	2%
972 Martinique	4. Toutes opérations	296	0,6	754	979	23%	46%	7%	16%	66%	11%	51%	324	171	153	16%	29%	109	51	30%	9%	7%
972 Martinique	5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	203	0,5	575	846	32%	52%	9%	18%	67%	12%	52%	259	188	71	8%	13%	120	62	33%	6%	5%
973 Guyane	1. LES	28	0,1	1 279	1 545	17%	43%	0%	0%	89%	18%	64%	512	163	349	23%	64%	155	66	41%	1%	1%
973 Guyane	2. Amélioration (avec ou sans LBU)	0	0,0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0	0	0	0%	0%	0	0	0%	0%	0%
973 Guyane	3. Autres	17	0,0	1 822	1 830	0%	6%	0%	0%	94%	47%	82%	643	157	485	27%	94%	78	10	6%	0%	0%
973 Guyane	4. Toutes opérations	45	0,1	1 484	1 653	10%	29%	0%	0%	91%	29%	71%	561	161	400	24%	76%	126	45	28%	1%	1%
973 Guyane	5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	28	0,1	1 279	1 545	17%	43%	0%	0%	89%	18%	64%	512	163	349	23%	64%	155	66	41%	1%	1%
974 Réunion	1. LES	1 524	4,7	576	921	37%	67%	4%	3%	66%	17%	33%	380	257	122	13%	54%	134	90	35%	44%	53%
974 Réunion	2. Amélioration (avec ou sans LBU)	468	1,3	431	855	50%	71%	7%	3%	62%	12%	28%	295	228	67	8%	21%	132	94	41%	14%	14%
974 Réunion	3. Autres	482	0,9	1 244	1 445	14%	46%	4%	2%	78%	17%	36%	487	156	330	23%	72%	119	54	35%	14%	10%
974 Réunion	4. Toutes opérations	2 474	6,9	679	1 011	33%	64%	4%	3%	68%	16%	33%	384	232	152	15%	51%	131	84	36%	72%	78%
974 Réunion	5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	1 992	6,0	542	905	40%	68%	5%	3%	65%	16%	32%	360	250	109	12%	46%	134	91	36%	58%	68%
976 Mayotte	1. LES	60	0,2	291	436	33%	48%	0%	2%	88%	58%	27%	263	233	31	7%	15%	80	39	17%	2%	2%
976 Mayotte	2. Amélioration (avec ou sans LBU)	0	0,0	0	0	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0	0	0	0%	0%	0	0	0%	0%	0%
976 Mayotte	3. Autres	20	0,0	374	490	24%	45%	0%	10%	90%	70%	30%	260	205	55	11%	15%	67	35	17%	1%	1%
976 Mayotte	4. Toutes opérations	80	0,2	312	449	30%	48%	0%	4%	89%	61%	28%	263	226	37	8%	15%	77	38	17%	2%	2%
976 Mayotte	5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	60	0,2	291	436	33%	48%	0%	2%	88%	58%	27%	263	233	31	7%	15%	80	39	17%	2%	2%
999 Tous DOM	1. LES	1 741	5,2	583	913	36%	65%	4%	3%	67%	18%	35%	372	251	121	13%	51%	131	85	34%	50%	59%
999 Tous DOM	2. Amélioration (avec ou sans LBU)	996	2,3	429	755	43%	55%	8%	20%	45%	8%	26%	269	193	76	10%	21%	119	67	35%	29%	26%
999 Tous DOM	3. Autres	713	1,3	1 236	1 406	12%	40%	3%	4%	77%	18%	42%	493	153	340	24%	72%	109	45	30%	21%	15%
999 Tous DOM	4. Toutes opérations	3 450	8,9	674	969	30%	57%	5%	8%	63%	15%	34%	367	214	153	16%	47%	123	72	34%	100%	100%
999 Tous DOM	5. (dont LES et amél. (avec et sans LBU))	2 737	7,6	527	856	38%	61%	5%	9%	59%	15%	31%	335	230	105	12%	40%	127	79	34%	79%	85%

Source : CGEDD d'après CNAF. NB : « AAH » signifie dans ce tableau « allocation aux adultes handicapés »

Pour les opérations récentes de type 5 (champ le plus proche du sujet de notre mission) (cf. dernière ligne du Tableau 21) :

- le revenu moyen est de 527 euros par mois hors RSA, prime d'activité et allocation aux adultes handicapés⁷⁵ (« REV1 »), et 856 euros par mois y compris ces prestations («REV2 »), qui représentent 38 % de REV2,
- la mensualité moyenne de 335 euros par mois,
- l'allocation logement moyenne de 230 euros par mois,
- la dépense nette moyenne de 105 euros,
- la proportion de bénéficiaires du RSA ou de la prime d'activité de 61 %,
- la proportion de bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés de 5 %,
- la proportion de ménages âgés d'au moins 65 ans de 9 %
- la proportion de ménages avec personne à charge de 59 %
- la proportion de parents isolés de 31 %.

Les LES à Mayotte se caractérisent par des proportions très faibles d'allocataires âgés de 65 ans ou plus (1 %), et très fortes d'allocataires avec au moins une personne à charge (90 %) et avec au moins trois personnes à charge (61 %).

La proportion de cas où l'allocation logement est supérieure à la mensualité est plus élevée en LES (18 %, et 67 % à Mayotte) qu'en amélioration seule (9 %) et dans les autres cas (c'est-à-dire en accession sans LBU : 4 %). Ces situations résultent de ce que le minimum de dépense nette figurant dans le barème tient compte du forfait de charges. Le dépassement (aide diminuée de la mensualité), lorsqu'il existe, est cependant limité (de 12 euros par mois en moyenne).

La masse annuelle d'AL versée est de 7,6 M€ pour les quatre générations de prêt considérées (2013 à 2016), soit (compte tenu de la montée en charge signalée plus haut et des opérations d'amélioration sans LBU) moins de 2M€ par an et par génération de prêt, pour moins de 750 allocataires, sur le périmètre de notre mission.

Le montant du forfait logement déduit du RSA et de la prime d'activité des allocataires qui perçoivent ces prestations représente 34 % du montant de l'AL accession.

Comparés aux allocataires « autres » (accédants hors LES), ceux qui bénéficient de LES ou d'opérations d'amélioration seule ont un revenu (avant RSA, prime d'activité et allocation aux adultes handicapés) deux fois plus faible, sont moitié plus fréquemment bénéficiaires du RSA ou de la PA, et ont une mensualité presque deux fois plus faible, une allocation de logement plus élevée de moitié et une dépense nette trois fois plus faible. Il s'agit donc de populations très différentes.

Une raison en est que les opérations d'amélioration seule sont d'un montant plus faible que les opérations d'accession. Néanmoins, si l'on compare les seuls accédants en LES aux autres accédants, cette différenciation demeure. La principale raison en est que le barème spécifique au LES déroge au revenu plancher égal à 16,25 fois la mensualité réelle non plafonnée, disposition qui vise précisément à exclure du bénéfice de l'aide les personnes dont le revenu déclaré est très faible (ce qui suggère l'existence de revenus non pris en compte ou une grande fragilité du projet).

Les allocataires « autres » ont cependant un revenu moyen (avant RSA, prime d'activité et allocation aux adultes handicapés) voisin du SMIC et 40 % d'entre eux bénéficient du RSA ou de la prime d'activité (plus probablement de la seconde). Il s'agit donc de populations modestes.

Les agrégats sont relativement stables par rapport à l'année du prêt.

⁷⁵ Nous notons dans les tableaux « AAH » l'allocation aux adultes handicapés, mais nous n'utilisons pas ce sigle dans le texte pour éviter toute confusion avec l'aide à l'amélioration de l'habitat, à laquelle nous réservons le sigle « AAH ».

E. Comparaison avec la métropole

Le Tableau 22 indique le poids des DOM dans divers agrégats. Ils se distinguent par une proportion de bénéficiaires du RSA beaucoup plus élevée dans l'ensemble de la population (12 %) et encore plus parmi les bénéficiaires de l'AL accession (19 %) que le poids des DOM dans l'ensemble de la population (3 %).

Tableau 22 : poids des DOM dans divers agrégats

	France	Dont DOM	Poids des DOM
Population (1 ^{er} janvier 2018)	67 187 000	2 169 000	3%
Population bénéficiant du RSA	3 711 000	446 000	12%
Stock de bénéficiaires d'une aide personnelle au logement en accession (2017)	389 000	12 000	3%
Dont stock avec RSA (2017)	24 334	4 693	19%
Dont stock avec prime d'activité (2017)	96 934	3 152	3%
Flux annuel de nouveaux accédants bénéficiaires de l'AL (2015)	33 000	900	3%
Dont flux avec PTZ (estimatif)	20 000	<200	1%

Source : CGEDD d'après Insee, CNAF, SGFGAS.

Le tableau 8 compare les bénéficiaires de l'AL dite « accession » (qui incluent des propriétaires non accédants qui font des travaux dans leur logement) dans les DOM et en métropole.

Tableau 23 : caractéristiques comparées des bénéficiaires des aides personnelles au logement destinées aux propriétaires dans les DOM et en métropole

Propriétaires bénéficiaires d'une aide personnelle au logement en décembre 2017	effectif	Euros par mois					Part du RSA, de la PA et de l'AAH dans REV2	% avec RSA ou PA	% avec AAH	% 65 ans et plus	% avec mensualité > mensualité plafond
		Mensualité	AL	Dépense nette	REV1: Revenu hors RSA, PA et AAH	REV2: Revenu y compris RSA, PA et AAH					
DOM											
LES	7 622	331 240	91	574	925	38%	65%	6%	5%	52%	
Amélioration (avec ou sans LBU)	1 646	278 186	92	480	780	38%	52%	7%	22%	26%	
Autres	2 828	509 168	341	1 095	1 299	16%	43%	5%	4%	79%	
Total AL DOM	12 096	366 216	150	683	993	31%	58%	6%	7%	55%	
Métropole											
AL hors amélioration	275 766	620 139	482	1 550	1 658	7%	28%	5%	2%	95%	
AL amélioration	2 881	460 148	312	1 202	1 370	12%	29%	12%	7%	70%	
Sous-total AL	278 647	619 139	480	1 546	1 655	7%	28%	6%	2%	95%	
APL achat neuf	58 235	681 188	493	1 712	1 817	6%	26%	7%	1%	88%	
APL ancien et amélioration	39 537	619 164	455	1 539	1 663	7%	32%	7%	1%	91%	
APL Location/accession	193	671 136	535	1 537	1 688	9%	31%	11%	4%	96%	
Sous-total APL	97 965	656 179	477	1 641	1 754	6%	28%	7%	1%	89%	
Total AL+APL métropole	376 612	628 149	479	1 571	1 681	7%	28%	6%	2%	93%	
France entière	388 708	620 151	469	1 543	1 660	7%	29%	6%	2%	92%	

Source : CGEDD d'après CNAF. NB : « AAH » signifie dans ce tableau « allocation aux adultes handicapés »

Dans les DOM, par comparaison avec la métropole :

- la mensualité est presque deux fois faible,
- l'AL est moitié plus élevée,
- la dépense nette trois fois plus faible,

- le revenu deux fois plus faible
- la proportion de bénéficiaires du RSA ou de la prime d'activité dans le revenu est deux fois plus élevée,
- la part du RSA, de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés dans le revenu est quatre fois plus élevée,
- la proportion de personnes âgées est trois fois plus élevée.

Les statistiques communiquées par la CNAF distinguent les acquisitions de logements des opérations d'amélioration seule en AL, mais pas en APL. Il n'est donc pas possible, toutes aides confondues, de comparer de manière exacte la proportion d'opérations d'amélioration seule dans les DOM et en métropole. Elle ressort néanmoins beaucoup plus élevée dans les DOM (14 %) qu'en métropole.

F. Montant du forfait logement en proportion de l'allocation de logement accession en LES et AAH

En décembre 2017, parmi les bénéficiaires de l'AL au titre d'opérations récentes (Tableau 21) de la catégorie 5 visée dans l'Annexe 4 (catégorie qui est la plus proche des ménages bénéficiaires de LES ou d'AAH), 61 %⁷⁶ percevaient en décembre 2017 le RSA ou la prime d'activité, et le forfait logement déduit de ces prestations représentait 34 % de l'allocation logement⁷⁷, dont environ 25 % pour les bénéficiaires du RSA (avec ou sans prime d'activité) et 9 % pour les bénéficiaires de la prime d'activité mais non du RSA.

NB : le relèvement de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2019 a augmenté de 20 % le nombre de ses bénéficiaires. En l'absence d'information plus précise, nous avons supposé qu'il en va de même pour les bénéficiaires de l'AL accession, ce qui conduit à majorer de 2 points le forfait logement en proportion de l'AL accession. Par mesure de prudence, nous avons retenu dans les simulations une augmentation d'un point seulement. Cela conduit à une masse de forfait logement égale à 35 % = 34 % + 1 % de la masse d'AL accession.

⁷⁶ 38 % en Guadeloupe, 52 % en Martinique, 43 % en Guyane, 67 % à la Réunion et 48 % à Mayotte.

⁷⁷ De 24 % en Guadeloupe, 33 % en Martinique, 41 % en Guyane, 36 % à la Réunion et 17 % à Mayotte. Dans ce dernier département, les minima sociaux, introduits en 2011, sont égaux en 2018 à 50 % de la valeur sur le reste du territoire ce qui réduit d'autant le montant du forfait logement.

Annexe 5. Dispositifs actuels d'aide à l'accèsion et l'amélioration sociales et très sociales dans les DOM

A. Dispositifs	127
a) Le LES et l'AAH, dispositifs très sociaux spécifiques aux DOM mis en place par l'Etat	127
b) Le PTZ, dispositif social de droit commun mis en place par l'Etat	130
c) De nombreux autres dispositifs, souvent très sociaux, mis en place par les acteurs locaux	131
B. Montants d'aide et nombres d'opérations	132
a) Aides accordées par les différents acteurs	132
b) Aides financées sur LBU	136
C. Comparaison des effectifs de propriétaires bénéficiaires de LBU et de l'allocation logement accession dans les DOM	141
D. Comparaison du positionnement des aides à l'accèsion sociale dans les DOM et en métropole	143
a) Effectifs	145
b) Revenus	145
c) Taux d'effort	146
d) Part des logements individuels et du neuf	147
E. Articulation entre le LES et le PTZ	148

A. Dispositifs

Outre l'aide à la personne en cours de suppression, trois dispositifs d'aide à la pierre coexistent :

- le LES et l'AAH, dispositifs très sociaux spécifiques aux DOM mis en place par l'Etat,
- le PTZ, dispositif social mis en place par l'Etat,
- de nombreux autres dispositifs, souvent très sociaux, mis en place par les autres acteurs

a) Le LES et l'AAH, dispositifs très sociaux spécifiques aux DOM mis en place par l'Etat

Comme indiqué au § 1.1, l'Etat a mis en place à la fin des années 1990 dans les départements d'outre-mer un dispositif spécifique, visant des publics dont le revenu est particulièrement faible, qui porte aussi bien sur la construction de logements dits évolutifs sociaux (LES et, à Mayotte, LAS et LATS) et l'amélioration de logements existants (AAH) réalisés par les ménages dans leur logement ou parfois en acquisition amélioration. Ce dispositif a reposé sur des outils financiers :

- une aide à la pierre spécifique aux DOM (« subvention LBU ») financée par l'État, complétée dans certains cas par des subventions accordées par d'autres acteurs (collectivité locale, caisse d'allocations familiales) ;

- dans la plupart des cas en accession, et dans de nombreux cas en amélioration, un prêt bancaire ⁷⁸ assorti parfois de divers prêts complémentaires (Action Logement, CAF, collectivités, ...);
- -une aide à la personne (allocation logement) financée également par l'État, dont le barème est dérogatoire (cf. Annexe 4);
- des fonds de garantie départementaux sécurisant les prêteurs, gérés par BPIFrance et l'Agence française de développement.

Il a reposé également sur un organe spécifique aux DOM, le « guichet unique »⁷⁹, qui intervient en cas de prêt bancaire. Il s'agit d'un organisme agréé par arrêté préfectoral, dans chaque département d'outre-mer, en tant que service d'interface sociale et financière. Il effectue à ce titre un accompagnement social des ménages à faible revenu et joue un rôle d'intermédiaire entre ces ménages et la banque, assurant le suivi et la gestion des dossiers tout au long de la durée des prêts. Il récupère auprès du ménage le reste à charge de la mensualité de prêt et percevait directement chaque mois l'allocation logement versée par la CAF (avant la suppression de cette prestation), pour reverser l'ensemble à l'organisme prêteur.

Le Schéma 1 figurant au § 1.2 en page 18 indique les flux financiers entre les différents acteurs. Le terme générique « opérateurs » utilisé dans le schéma désigne aussi bien des promoteurs immobiliers, au sens large (bailleur social, promoteur privé, SEM), que des opérateurs tels que les associations Soliha, agréés par l'État pour assurer un service social d'intérêt général (SSIG)⁸⁰.

En LES, deux types d'opération doivent être distinguées, le LES « diffus » et le LES « groupé » (cf. Encadré 1 page 16).

Les plafonds de ressources du LES⁸¹ et de l'AAH (Tableau 24) sont égaux à ceux du logement locatif très social (LLTS). Ils représentent un peu plus de deux fois le RSA. Parmi les attributaires récents de LES et d'AAH qui bénéficient de l'allocation logement, 61 % perçoivent le RSA ou la prime d'activité, et 5 % perçoivent l'allocation aux adultes handicapés (cf. Annexe 4).

⁷⁸ Les seuls prêteurs bancaires présents sur les opérations avec LBU sont désormais la BRED et ses filiales. Il n'existe donc plus de concurrence bancaire.

⁷⁹ AtriOM (ex-Guadeloupe Habitat) pour la Guadeloupe et la Guyane, Martinique Habitat, Réunion Habitat, et Mayotte Habitat. À noter que l'ensemble de ces structures sont des filiales d'Action Logement.

⁸⁰ Le SSIG, encadré par la loi « MOLLE » du 25 mars 2009, regroupe la maîtrise d'ouvrage d'insertion, l'ingénierie sociale, financière et technique ainsi que l'intermédiation locative et la gestion locative sociale.

⁸¹ A Mayotte, l'échelle des plafonds de ressources des LAS et LATS est différente. En LAS, les plafonds sont voisins de ceux du LES. En LATS ils sont inférieurs d'environ 40 %.

Tableau 24 : plafonds de ressources en 2017

Nombre de personnes	Plafonds de ressources						RSA en multiples du SMIC
	en euros		en multiples du SMIC		en multiples du RSA		
	LES, AAH et LLTS	PTZ	LES	PTZ	LES	PTZ	
1	13 583	30 000	1,1	2,4	2,3	5,1	0,5
2	18 139	42 000	1,4	3,3	2,1	4,8	0,7
3	21 813	51 000	1,7	4,0	2,1	4,8	0,8
4	26 334	60 000	2,1	4,7	2,1	4,8	1,0
5	30 979	69 000	2,4	5,4	2,1	4,7	1,2

Source : pour le LES, guide des aides financières au logement dans les DOM, 2017, DGOM ; pour le PTZ, « Les aides financières au logement », édition 2017, DHUP. Pour un ménage au SMIC, le revenu correspondant à ces plafonds était de 12 700 euros.

NB1 : hors Mayotte.

NB2 : le plafond de ressources du logement locatif social (LLS) est supérieur d'un tiers à celui du logement locatif très social (LLTS).

Le montant des projets est adapté au faible revenu des ménages concernés.

En LES, le prix moyen (hors terrain) des maisons est inférieur d'un tiers à celui des maisons construites dans les DOM⁸² (et de 45 % à celui des maisons construites sur l'ensemble de la France⁸³). En LESD « diffus », les montants d'opération sont voisins de 90 000 euros. En LES « groupé », les montants d'opérations figurant dans les plans de financement sont plus élevés d'environ 10 000 euros, mais n'incluent qu'une partie du coût du foncier, puisqu'ils ne comprennent pas les subventions diverses accordées au foncier en amont des opérations, soit environ 40 000 euros. Une fois ces subventions prises en compte, le montant des opérations en LES « groupé » ressort voisin de 140 000 €.

En AAH, les montants d'opérations sont très dispersés. Lorsque l'opération donne lieu à prêt bancaire (les bases de données des guichets uniques fournissent alors des détails sur les opérations et les demandeurs) les montants d'opération sont voisins de 50 000 euros.

Malgré la relative modicité des montants d'opération, les opérations, en raison de la faiblesse des revenus des ménages concernés, n'ont été possibles que moyennant des aides à la pierre et à la personne élevées. Le montant moyen de la principale aide à la pierre, celle accordée par l'Etat (« subvention LBU ») est⁸⁴ de 32 000 € en LES et de 22 000 € en AAH. Pour les LES, il est limité par trois plafonds : un pourcentage du coût de l'opération (50 %)⁸⁵, un montant en euros dépendant des caractéristiques du ménage et de l'opération et un troisième plafond qui prend la forme d'un minimum de taux d'effort mais n'est pas appliqué en pratique (cf. Annexe 9). Pour l'AAH, la subvention est plafonnée à 70 % de la dépense subventionnable (et 80 % en cas de ravalement ou peinture des façades).

⁸² Tel que figurant dans la base EPTB. Cf. Graphique 48 (Annexe 1, D).

⁸³ Idem.

⁸⁴ En moyenne sur 2015-2017.

⁸⁵ À Mayotte, 50 % également en LAS mais 75 % en LATS.

En outre, les ménages ont bénéficié d'aides à la pierre complémentaires (collectivités locales, organismes sociaux) et de l'allocation logement : en LES, 85 % des ménages ont perçu une AL d'un montant moyen de 250 €, et en AAH, 15 % ont perçu une AL d'un montant moyen de 190 euros⁸⁶.

Il en résulte que les opérations ayant bénéficié de l'AL ont été globalement financées par la collectivité à hauteur de 84 %, et par les ménages à hauteur de 16 % seulement.

b) Le PTZ, dispositif social de droit commun mis en place par l'Etat

Le PTZ, dispositif de droit commun d'aide à l'accession sociale à la propriété en métropole, s'applique également aux départements d'outre-mer.

En 2017, les DOM, qui représentent 3,2 % de la population française, ne représentent que 1,5 % des opérations avec PTZ (Tableau 25). Proportionnellement à la population, les PTZ sont donc deux fois moins fréquents dans les DOM qu'en métropole, alors même que le revenu moyen y est plus faible. Néanmoins, les DOM représentent 4,1 % des opérations avec PTZ portant sur des constructions de maisons individuelles sans achat de terrain. Ces opérations y sont donc plus fréquentes qu'en métropole.

Le nombre de PTZ mis en force dans les DOM est passé de 1 035 en 2015 à 1 510 en 2016 puis à 1 787 (soit trois fois le nombre de LES) en 2017. Cette forte augmentation (+73 % en deux ans) est voisine de celle constatée en métropole (+90 %) et résulte sans doute des mêmes causes : réforme des plafonds réglementaires, extension à l'ancien avec travaux, augmentation à 40 % de la quotité pour toutes les tranches, généralisation des différés. Les premiers résultats montrent en 2018, par rapport à 2017, une diminution du nombre de PTZ de 20 % dans les DOM et 25 % pour l'ensemble de la zone B1⁸⁷.

Les opérations sont concentrées dans le neuf (Tableau 25 et Tableau 26).

Le montant des opérations, le revenu des bénéficiaires et l'équivalent subvention sont un peu plus élevés dans les DOM qu'en métropole, mais la taille des ménages y est également plus élevée, les deux phénomènes pouvant être liés car le revenu d'exclusion du barème du PTZ (pour lequel les DOM font partie de la zone B1) augmente avec la taille du ménage (Tableau 27). Peut-être le LES détourne-t-il aussi du PTZ certains ménages à bas revenu.

L'équivalent subvention associé au PTZ est un peu plus élevé dans les DOM qu'en métropole (Tableau 27). En moyenne sur 2015-2017, il était de 15 000 euros sur l'ensemble neuf et ancien.

Par comparaison avec le LES, le PTZ s'adresse à des ménages dont le revenu et le taux d'effort sont deux fois plus élevés et apporte une aide (aide à la pierre, hors aides à la personne) deux fois plus faible. Il constitue donc un produit moins « social ». Cf. ci-dessous le § E de la présente annexe.

⁸⁶ En décembre 2017, pour les allocataires dont le prêt a été signé de 2013 à 2016. La proportion de bénéficiaires de l'AL et son montant diminuent dans le temps pour une génération d'emprunteurs donnée.

⁸⁷ Source : SGFGAS.

Tableau 25: nombre de PTZ mis en force en 2017

	Achat d'un logement neuf	Construction d'une maison individuelle			Ancien	Location-accession		Total	% de cas avec achat du terrain compris parmi les maisons individuelles
		avec ou sans achat du terrain	(dont: achat du terrain compris)	(dont: hors achat du terrain)		Autre			
Guadeloupe	33	287	(207)	(80)	40	7		367	72%
Martinique	23	237	(171)	(66)	30			290	72%
Guyane	129	85	(60)	(25)	7			221	71%
La Réunion	68	770	(597)	(173)	71			909	78%
Métropole zone A	15 690	4 420	(2 961)	(1 459)	1 439	475	87	22 111	67%
Métropole zone B1	7 515	8 644	(6 904)	(1 740)	3 456	1 691	116	21 422	80%
Métropole zone B2	1 909	13 203	(11 802)	(1 401)	6 104	737	150	22 103	89%
Métropole zone C	960	31 335	(27 946)	(3 389)	15 423	403	340	48 461	89%
Total général	26 327	58 981	(50 648)	(8 333)	26 570	3 313	693	115 884	86%
Dont DOM	253	1 379	(1 035)	(344)	148	7	0	1 787	75%
DOM en % de la France	1,0%	2,3%	2,0%	4,1%	0,6%	0,2%	0,0%	1,5%	

Source : CGEDD d'après SGFGAS.

Tableau 26: idem en % de l'effectif de la zone géographique

	Achat d'un logement neuf	Construction d'une maison individuelle			Ancien	Location-accession		Total
		avec ou sans achat du terrain	(dont: achat du terrain compris)	(dont: hors achat du terrain)		Autre		
Guadeloupe	9%	78%	56%	22%	11%	2%	0%	100%
Martinique	8%	82%	59%	23%	10%	0%	0%	100%
Guyane	58%	38%	27%	11%	3%	0%	0%	100%
La Réunion	7%	85%	66%	19%	8%	0%	0%	100%
Métropole zone A	71%	20%	13%	7%	7%	2%	0%	100%
Métropole zone B1	35%	40%	32%	8%	16%	8%	1%	100%
Métropole zone B2	9%	60%	53%	6%	28%	3%	1%	100%
Métropole zone C	2%	65%	58%	7%	32%	1%	1%	100%
Total général	23%	51%	44%	7%	23%	3%	1%	100%
Dont DOM	14%	77%	58%	19%	8%	0%	0%	100%

Source : CGEDD d'après SGFGAS.

Tableau 27: agrégats divers relatifs aux PTZ mis en force en 2017

Opérations avec PTZ, 2017	Neuf					Ancien				
	Effectif	Montants moyens en euros			Nb de pers. par ménage	Effectif	Montants moyens en euros			Nb de pers. par ménage
		Opération	Equivalent subvention	Revenu (*)			Opération	Equivalent subvention	Revenu (*)	
Guadeloupe	320	216 969	15 849	30 552	2,6	40	148 564	13 415	23 794	2,4
Martinique	260	220 104	15 549	31 216	2,6	30	173 386	14 650	28 121	2,6
Guyane	214	206 382	15 033	33 010	2,6	7				
La Réunion	838	218 899	17 718	30 928	2,9	71	180 232	16 696	27 144	2,7
Métropole zone A	20 110	247 839	18 692	27 540	2,2	1 439	207 379	13 410	29 483	2,5
Métropole zone B1	16 159	222 140	17 478	26 057	2,5	3 456	174 844	13 760	24 582	2,4
Métropole zone B2	15 112	204 764	14 721	26 099	2,8	6 104	144 621	12 220	21 881	2,4
Métropole zone C	32 295	188 617	12 217	24 561	2,7	15 423	132 034	10 491	20 377	2,3
Total général (**)	85 308	212 332	15 268	25 946	2,6	26 570	144 740	11 495	21 789	2,3
Dont DOM (**)	1 632	217 071	16 654	31 173	2,8	148	161 761	14 605	25 153	2,4

(*) revenu fiscal de référence de l'année N-2/ (**) hors Guyane dans l'ancien

Source : CGEDD d'après SGFGAS.

c) De nombreux autres dispositifs, souvent très sociaux, mis en place par les acteurs locaux

Des acteurs locaux (collectivités locales mais également caisses d'allocations familiales de sécurité sociale) ont mis en place des dispositifs spécifiques, destinés par exemple aux personnes âgées ou aux familles à bas revenus. Ils interviennent souvent en complément de l'Etat sur des LES et AAH, mais également de manière autonome, souvent pour des montants de travaux faibles financés sans prêt bancaire.

B. Montants d'aide et nombres d'opérations

a) Aides accordées par les différents acteurs

Les tableaux qui suivent récapitulent les subventions ou équivalents subventions accordés par les différents acteurs.

Ils n'incluent cependant pas :

- les subventions au foncier accordées en amont des opérations LES « groupé » ; ces subventions peuvent être apportées par les différents acteurs publics ou parfois résulter d'une péréquation au sein d'une opération associant plusieurs produits (logements de marché, logements locatifs sociaux et LES) ; leur montant est réparti entre différents acteurs et il n'en est pas tenu de comptabilité analytique ; on peut l'estimer à une quarantaine de milliers d'euros par logement, ce qui, multiplié par l'effectif d'une centaine d'opérations par an constaté ces dernières années, conduit à un ordre de grandeur de 4 millions d'euros par an ;
- les dotations apportées par l'Etat et d'autres partenaires aux fonds de garantie départementaux à leur création ;
- l'avantage de taux des prêts à 1,5 % d'Action logement finançant des LES et AAH, estimé⁸⁸ à environ 0,3 M€ ;
- l'avantage de taux des prêts à 1 % d'Action Logement associés à des PTZ, estimé⁸⁹ à environ 0,1 M€ ;
- l'avantage de taux des prêts sans intérêt des CAF, estimé⁹⁰ à environ 0,2M€ ;
- les aides fiscales accordées à des opérations d'amélioration de logements privé (un peu plus de 600 logements entre 2014 et 2017, pour un coût total d'opération d'environ 25 M€ et un avantage fiscal supérieur) ;
- le montant d'aide inclus dans les PSLA, dont l'effectif est très faible.

Certaines opérations sont aidées par plusieurs acteurs. La somme des nombres d'opérations aidées par chaque acteur est donc supérieure au nombre total d'opérations et pour cette raison on ne l'a pas mentionnée.

Les montants et les effectifs correspondant aux différentes aides ne sont pas exactement de même nature : on a considéré le flux de nouveaux engagements pour les aides à la pierre, mais le stock de bénéficiaires pour les aides à la personne.

La collectivité territoriale de Martinique et le département de Mayotte n'ayant pas répondu au recensement des aides effectué par la mission, le montant et le nombre des aides accordées par ces deux collectivités ont été estimés à partir des documents dont disposaient les DEAL.

NB. La mission a constaté certaines discordances entre les divers récapitulatifs des montants et des nombres d'opérations financés en LBU, selon leur origine (cf. le § b) ci-dessous). Ces discordances, qui apparaissent parfois dans les tableaux figurant dans le présent rapport, ne sont pas de nature à en modifier les conclusions. La mission a donc préféré porter son attention sur d'autres sujets et a signalé ces discordances aux acteurs sans investiguer davantage sur ce point.

Le montant total des aides était de 130 M€ en moyenne sur 2015-2017 (Tableau 28), dont 71 M€ pour l'accession à la propriété proprement dite et 59 M€ pour l'amélioration par des propriétaires occupants,

Ce montant se répartit en :

⁸⁸ Sur la base, en 2017, de 4 M€ de prêts sur 15 ans apportant un avantage de taux de 1 %.

⁸⁹ Sur la base, en 2017, de 0,7 M€ de prêts sur 15 ans apportant un avantage de taux de 1 %.

⁹⁰ Sur la base, en 2017, de 1,5 M€ de prêts sur en moyenne 10 ans apportant un avantage de taux de 3 %.

- 35 M€ pour les aides personnelles,
- 21 M€ pour l'équivalent-subvention du PTZ,
- 44 M€ pour l'aide à la pierre apportée par l'Etat au titre de la LBU
- 27 M€ pour les collectivités locales
- 3 M€ pour les organismes sociaux (CAF essentiellement).

De 2015 à 2017, le montant total des aides a peu varié, passant de 129 M€ en 2015 à 137 M€ en 2017, mais ses composantes ont fortement fluctué (Graphique 51) :

- l'équivalent-subvention du PTZ a plus que doublé, passant de 12 M€ à 30 M€,
- le montant de l'allocation logement a diminué de 13 %, passant de 38 M€ à 33 M€,
- celui de la LBU a diminué de 15 %, passant de 47 à 40 M€,
- les aides des collectivités locales sont tombées de 30 M€ en 2015 à 17 M€ en 2016 puis sont remontées à 33 M€ en 2017 mais cette oscillation résulte essentiellement de la collectivité territoriale de Martinique et demeure à confirmer, cette collectivité n'ayant pas répondu à notre recensement des aides (cf. plus haut).

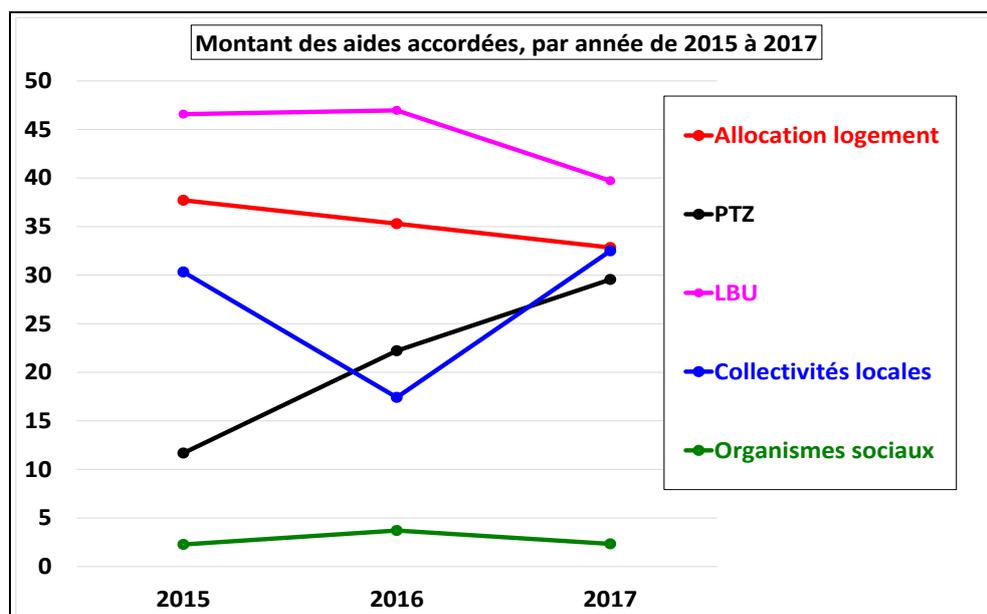
En 2017, les aides apportées par les collectivités locales (33 M€), par l'allocation logement (33 M€) et par le PTZ (30 M€) ont été d'un montant voisin, inférieur de 30 % à celui de la LBU. L'équivalent-subvention apporté par le PTZ (30 M€) a représenté en 2017 presque le double de l'aide à la pierre apportée par la LBU aux accédants LES (17 M€).

Tableau 28 : montants totaux, effectifs et montants moyens des aides accordées par les différents acteurs, par année de 2015 à 2017, tous DOM confondus

En M€	MONTANTS TOTAUX DE SUBVENTION OU EQUIVALENT									Moyenne 2015-2017			Variation de 2015 à 2017		
	Accession			Amélioration			Acc. + amél.			MONTANTS TOTAUX			MONTANTS TOTAUX		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	Acc.	Amél.	Acc.+amél.	Acc.	Amél.	Acc.+amél.
AL	34	31	29	4	4	4	38	35	33	32	4	35	-5	0	-5
PTZ	12	22	30	0	0	0	12	22	30	21	0	21	18	0	18
LBU	16	15	17	31	32	23	47	47	40	16	28	44	1	-8	-7
Collectivités locales	1	0	2	29	17	31	30	17	33	1	26	27	1	2	2
Organismes sociaux	1	2	1	1	2	1	2	4	2	1	1	3	0	0	0
Total	64	71	79	64	55	58	129	126	137	71	59	130	15	-6	8
% vertical	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	% vertical			% vertical		
AL	53%	44%	37%	5%	7%	7%	29%	28%	24%	44%	6%	27%	-16%	1%	-15%
PTZ	18%	31%	38%	0%	0%	0%	9%	18%	22%	30%	0%	16%	19%	0%	19%
LBU	25%	21%	21%	48%	58%	39%	36%	37%	29%	22%	48%	34%	-3%	-9%	-12%
Collectivités locales	2%	0%	2%	45%	32%	52%	24%	14%	24%	2%	43%	21%	0%	8%	8%
Organismes sociaux	2%	3%	2%	2%	3%	2%	2%	3%	2%	2%	2%	2%	0%	0%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	0%	0%
En unités	EFFECTIFS									EFFECTIFS			EFFECTIFS		
	Accession			Amélioration			Acc. + amél.			Acc.	Amél.	Acc.+amél.	Acc.	Amél.	Acc.+amél.
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	En unités			En unités		
AL	12 463	11 577	10 940	1 660	1 731	1 766	14 123	13 308	12 706	11 660	1 719	13 379	-1 523	106	-1 417
PTZ	1 035	1 510	1 787	0	0	0	1 035	1 510	1 787	1 444	0	1 444	752	0	752
LBU	457	469	560	1 397	1 506	1 042	1 854	1 975	1 602	495	1 315	1 810	103	-355	-252
En 000€	MONTANTS UNITAIRES									MONTANTS UNITAIRES			MONTANTS UNITAIRES		
	Accession			Amélioration			Acc. + amél.			Acc.	Amél.	Acc.+amél.	Acc.	Amél.	Acc.+amél.
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	En 000€			En 000€		
AL	3	3	3	2	2	2	3	3	3	2,7	2,2	3	0	0	0
PTZ	11	15	17				11	15	17	15		15	5		
LBU	35	32	30	22	21	22	25	24	25	32	22	25	-4	0	-4

Source : CGEDD d'après DEALs et autres acteurs locaux, CNAF, SGFGAS.

Graphique 51 : montant des aides accordées par les différents acteurs, par année de 2015 à 2017, tous DOM confondus



Source : CGEDD d'après DEALs et autres acteurs locaux, CNAF, SGFGAS.

D'un département à un autre, la répartition des aides est très variable (Tableau 29).

Tableau 29 : montants totaux, effectifs et montants moyens des aides accordées par les différents acteurs, moyenne 2015-2017, par DOM

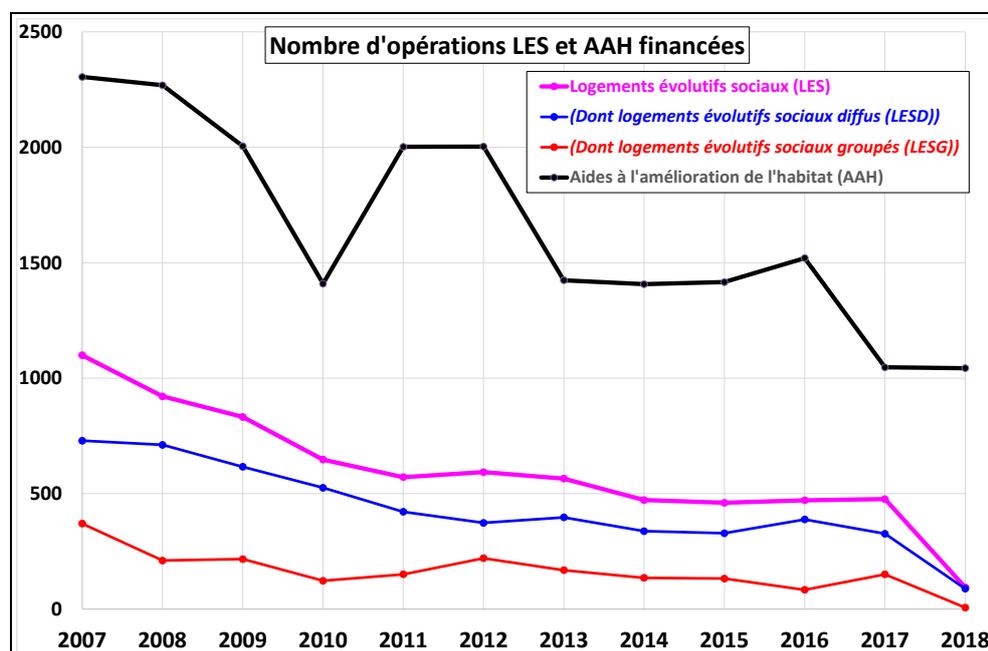
Moy2015-2017	MONTANTS TOTAUX DE SUBVENTION OU EQUIVALENT Moy2015-2017																	
	Accession						Amélioration						Accession + amélioration					
En M€	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM
AL	2,5	1,9	0,3	26,6	0,3	32	1,6	0,5	0,0	1,7	0,0	4	4,0	2,4	0,3	28,3	0,3	35
PTZ	4,3	3,3	2,2	11,4	0,0	21	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	4,3	3,3	2,2	11,4	0,0	21
LBU	0,8	3,3	0,5	8,9	2,4	16	5,8	10,6	1,1	11,0	0,1	28	6,6	13,8	1,6	19,9	2,5	44
Région	0,0	0,8	0,3	0,0	0,0	1	0,6	4,1	0,0	5,3	0,0	10	0,6	4,9	0,3	5,3	0,0	11
Département	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,4	1,1	0,0	13,1	0,9	15	0,4	1,1	0,0	13,1	0,9	15
Interco	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0
CAF et SS	0,0	1,4	0,0	0,1	0,0	1	0,1	0,7	0,0	0,6	0,0	1	0,1	2,1	0,0	0,6	0,0	3
Total	8	11	3	47	3	71	8	17	1	32	1	59	16	28	4	79	4	130
% vertical	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM
AL	32%	18%	9%	57%	10%	44%	19%	3%	0%	5%	0%	6%	25%	9%	7%	36%	8%	27%
PTZ	57%	31%	65%	24%	0%	30%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	27%	12%	49%	14%	0%	16%
LBU	11%	31%	15%	19%	89%	22%	68%	62%	100%	35%	5%	48%	41%	50%	37%	25%	67%	34%
Région	0%	7%	10%	0%	0%	2%	8%	24%	0%	17%	0%	17%	4%	18%	8%	7%	0%	9%
Département	0%	0%	0%	0%	1%	0%	5%	6%	0%	41%	95%	26%	2%	4%	0%	17%	25%	12%
Interco	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
CAF	0%	13%	0%	0%	0%	2%	1%	4%	0%	2%	0%	2%	0%	8%	0%	1%	0%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
% horiz. du total DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM
AL	8%	6%	1%	84%	1%	100%	42%	13%	0%	45%	0%	100%	11%	7%	1%	80%	1%	100%
PTZ	20%	15%	10%	54%	0%	100%	20%	37%	4%	39%	0%	100%	20%	15%	10%	54%	0%	100%
LBU	5%	21%	3%	56%	15%	100%	6%	40%	0%	53%	0%	100%	15%	31%	4%	45%	6%	100%
Région	0%	70%	30%	0%	0%	100%	6%	40%	0%	53%	0%	100%	6%	43%	3%	48%	0%	100%
Département	0%	0%	0%	0%	100%	100%	3%	7%	0%	84%	6%	100%	3%	7%	0%	84%	6%	100%
Interco	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	100%
CAF	0%	96%	0%	4%	0%	100%	5%	51%	0%	44%	0%	100%	2%	75%	0%	23%	0%	100%
Total	11%	15%	5%	66%	4%	100%	14%	29%	2%	54%	2%	100%	12%	21%	3%	60%	3%	100%
% horiz. du total acc. + amél.	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM
AL	61%	79%	100%	94%	100%	89%	39%	21%	0%	6%	0%	11%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
PTZ	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
LBU	12%	24%	32%	45%	98%	36%	88%	76%	68%	55%	2%	64%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Région	0%	16%	100%	0%	0%	10%	100%	84%	0%	100%	0%	90%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Département	0%	0%	0%	0%	2%	0%	100%	100%	0%	100%	98%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Interco	0%	26%	0%	0%	0%	26%	0%	74%	0%	0%	0%	74%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
CAF	0%	67%	0%	9%	0%	53%	100%	33%	0%	91%	0%	47%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total	47%	39%	75%	60%	74%	55%	53%	61%	25%	40%	26%	45%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
EFFECTIFS Moy2015-2017																		
En unités	Accession						Amélioration						Accession + amélioration					
	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM
AL	988	847	160	9 559	106	11 660	843	250	0	626	0	1 719	1 831	1 097	160	#####	106	13 379
PTZ	305	231	155	753	0	1 444	0	0	0	0	0	0	305	231	155	753	0	1 444
LBU	24	108	16	307	41	495	345	460	67	441	2	1 315	370	568	83	747	43	1 810
Région	0	114	68	0	0	182	169	974	0	200	0	1 343	169	1 088	68	200	0	1 524
Département	0	0	0	0	4	4	94	191	0	1 485	94	1 864	94	191	0	1 485	98	1 868
Interco	0	6	0	0	0	6	0	36	0	0	0	36	0	42	0	0	0	42
CAF et SS	0	45	0	9	0	54	10	70	0	107	0	187	10	115	0	117	0	241
% horiz. du total acc. + amél.	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM
AL	8%	7%	1%	82%	1%	100%	49%	15%	0%	36%	0%	100%	14%	8%	1%	76%	1%	100%
PTZ	21%	16%	11%	52%	0%	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	21%	16%	11%	52%	0%	100%
LBU	5%	22%	3%	62%	8%	100%	26%	35%	5%	34%	0%	100%	20%	31%	5%	41%	2%	100%
Région	0%	63%	37%	0%	0%	100%	13%	73%	0%	15%	0%	100%	11%	71%	4%	13%	0%	100%
Département	0%	0%	0%	0%	100%	100%	5%	10%	0%	80%	5%	100%	5%	10%	0%	79%	5%	100%
Interco	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	100%	0%	100%	0%	0%	0%	100%
CAF	0%	83%	0%	17%	0%	100%	5%	37%	0%	57%	0%	100%	4%	48%	0%	48%	0%	100%
MONTANTS UNITAIRES Moy2015-2017																		
En 000€	Accession						Amélioration						Accession + amélioration					
	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM	Guad	Mart	Guya	Réun	Mayo	DOM
AL	2	2	2	3	3	3	2	2		3		2	2	2	2	3	3	3
PTZ	14	14	14	15		15							14	14	14	15		15
LBU	33	30	32	29	60	32	17	23	17	25	25	22	18	24	20	27	58	25
Région		7	5			6	4	4		27		7	4	4	5	27		7
Département					4	4	4	6		9	10	8	4	6		9	9	8
Interco			6			6			3			3			3			3
CAF et SS			31		6	27	6	10		5		7	6	18		5		12

Source : CGEDD d'après DEALs et autres acteurs locaux, CNAF, SGFGAS.

b) Aides financées sur LBU

Le graphique 47 indique l'évolution depuis 2007 du nombre d'opérations financées sur LBU.

Graphique 52 : nombre d'opérations financées sur LBU



Source : DGOM (SDPP/BELDAD).

De manière plus détaillée, le Tableau 30 indique l'effectif, le montant de subvention total et le montant de subvention moyen pour les opérations financées sur LBU de 2010 à 2018, selon le département et le type d'opération :

- opérations bénéficiant à des propriétaires occupants : construction (LES « diffus » et LES « groupé ») et travaux (AAH),
- et, aux fins de comparaison opérations de logement locatif social : construction (LLS et LLTS) et travaux (SALLS).

Le Tableau 31 et le Tableau 32 fournissent les mêmes agrégats mais respectivement en pourcentage du total « Toutes opérations » pour chaque département et en pourcentage de l'ensemble des DOM pour chaque type d'opération.

La relation entre les différents dispositifs est complexe : toutes les opérations d'accession ou d'amélioration donnant lieu à aide à la pierre ne donnent pas lieu à aide personnelle au logement. Inversement, l'aide personnelle au logement peut être attribuée à des ménages qui ne bénéficient pas d'aide à la pierre.

Le nombre de LES financés a diminué à la fin des années 2000 mais est relativement stable depuis 2011 aux environs de 500. En 2017, 476 LES, pour un montant de LBU de 19 M€ (montant moyen : 33 k€) et 1047 AAH, pour un montant de LBU de 22 M€ (montant moyen : 21 k€) ont été financés.

En 2018, le nombre de LES financés a fortement chuté. Le nombre d'AAH financées a diminué mais moins fortement, et a même augmenté en Martinique. Cela résulte de ce que l'allocation logement finançait une proportion beaucoup plus élevée des LES que des AAH. Sa suppression a donc eu des effets très différenciés sur ces deux types d'opération.

Le flux récent (moyen sur les dernières années, hors 2018) de nouveaux bénéficiaires d'aides personnelles au logement est d'environ 500 en LES, 200 en accession hors LES (dont des opérations

avec PTZ) et 300 en amélioration, majoritairement mais non uniquement en AAH. Ainsi, alors que la plupart des LES donnent lieu à aide personnelle, ce n'est le cas que d'un cinquième des opérations d'AAH. La raison en est le grand nombre d'opérations d'amélioration de faible montant ne donnant pas lieu à prêt.

Le flux de nouveaux bénéficiaires de l'allocation logement accession a été divisé par trois en quinze ans, sous l'effet d'une réduction des nombres d'opérations mais aussi de la sous-actualisation du barème de cette aide. Le flux d'opérations LES et AAH aidées au titre de la LBU a également diminué, mais dans une moindre mesure.

Les types d'opération sont répartis très différemment selon le département.

Tableau 30 : opérations financées avec de la LBU de 2010 à 2018, par département

Année de financement	Nombre de logements financés										Montant total de la subvention (M€)										Coût moyen en subvention (k€)										
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moy. 2010-2017	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moy. 2010-2017	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moy. 2010-2017	
LES/ LAS/ LATS diffus	971	18	8	11	12	17	26	16	13	14	15	0	0	0	0	0	1	1	0	0	24	24	27	28	28	27	39	37	35		
	972	116	111	71	79	66	86	117	111	42	95	3	3	2	2	2	3	3	3	1	24	24	27	28	29	30	29	31	32		
	973	6	9	10	28	6	5	2	0	0	8	0	0	0	1	0	0	0	0	0	27	26	28	22	25	20	25				
	974	297	262	281	278	246	194	235	180	25	247	8	7	8	8	7	6	7	5	1	27	28	28	29	30	30	29	29	29		
	976	88	31	0	0	2	17	18	22	7	22	0	0	0	0	0	0	1	1	0	4	0			15	11	29	42	43		
Dom	525	421	373	397	337	328	388	326	88	387	12	10	10	11	10	9	11	10	3	23	25	28	28	30	29	29	31	32			
LES/ LAS/ LATS groupé	971	66	39	49	11	3	13	0	5	0	23	3	1	2	1	0	1	0	1	0	43	37	49	65	20	46			164		
	972	0	0	0	0	0	0	0	9	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0									37		
	973	5	21	22	15	16	18	4	19	0	15	0	1	1	1	0	1	0	1	0	60	38	40	37	29	32	20	37			
	974	51	90	149	142	116	101	79	52	4	98	2	4	6	7	5	5	3	3	0	43	39	42	46	46	45	43	48	40		
	976	0	0	0	0	0	0	0	65	2	8	4	2	0	0	0	1	0	5	0									69	50	
Dom	122	150	220	168	135	132	83	150	6	145	10	8	10	8	6	7	4	9	0	78	51	43	46	44	49	47	59	43			
Sous- total LES/ LAS/ LATS	971	84	47	60	23	20	39	16	18	14	38	3	2	3	1	1	1	1	1	0	39	35	45	46	27	33	39	72	35		
	972	116	111	71	79	66	86	117	120	42	96	3	3	2	2	2	3	3	4	1	24	24	27	28	29	30	29	32	32		
	973	11	30	32	43	22	23	6	19	0	23	0	1	1	1	1	1	0	1	0	42	34	36	27	28	30	22	37			
	974	348	352	430	420	362	295	314	232	29	344	10	11	14	15	13	10	10	8	1	30	31	33	35	35	35	33	33	31		
	976	88	31	0	0	2	17	18	87	9	30	5	2	0	0	0	1	1	5	0	52	60			40	58	50	62	44		
Dom	647	571	593	565	472	460	471	476	94	532	21	18	20	19	16	16	15	19	3	33	31	34	34	34	35	32	40	33			
AAH	971	374	507	522	441	363	277	455	308	274	406	7	9	9	7	6	5	8	5	5	17	17	17	16	17	17	17	17	17		
	972	570	666	799	482	483	528	470	388	582	548	13	15	18	11	12	13	10	8	13	23	23	22	22	24	24	22	20	22		
	973	113	229	80	94	91	108	63	29	45	101	3	3	2	2	2	2	1	1	1	27	13	27	21	22	15	19	18	21		
	974	289	523	457	407	469	493	526	322	140	436	7	13	12	11	12	12	13	8	3	25	26	27	27	26	25	24	26	22		
	976	63	77	145	0	1	10	6	0	2	38	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	30	14	25	20	20		
Dom	1409	2002	2003	1424	1407	1416	1520	1047	1043	1529	30	40	41	31	32	32	32	22	22	21	20	21	22	23	22	21	21	21			
Sous- total propri- étaires- occu- pants	971	458	554	582	464	383	316	471	326	288	444	10	10	11	8	7	6	8	6	5	21	18	20	18	18	19	17	20	18		
	972	686	777	870	561	549	614	587	508	624	644	16	18	20	13	14	15	14	11	14	23	23	23	23	25	25	23	22	23		
	973	124	259	112	137	113	131	69	48	45	124	4	4	3	3	3	2	1	1	1	29	15	29	23	23	17	20	26	21		
	974	637	875	887	827	831	788	840	554	169	780	17	24	26	26	25	23	23	16	4	27	28	30	31	30	29	27	29	23		
	976	151	108	145	0	3	27	24	87	11	68	5	2	0	0	0	1	1	5	0	30	19	3		37	42	44	62	40		
Dom	2056	2573	2596	1989	1879	1876	1991	1523	1137	2060	52	58	61	50	48	47	47	41	25	25	23	24	25	26	25	24	27	22			
LLS	971	820	1109	1174	1031	1054	784	845	603	378	928	24	32	30	26	27	19	22	12	12	29	29	25	25	25	24	26	20	33		
	972	455	532	547	302	278	516	791	552	466	497	14	10	11	7	8	10	10	7	6	30	19	20	25	27	19	13	12	13		
	973	628	556	453	416	498	1207	1054	1217	1033	754	17	8	9	11	12	33	23	27	24	28	15	20	26	24	27	22	22	23		
	974	1647	1467	1844	1585	1353	908	379	762	762	1243	25	20	14	11	14	14	6	13	14	15	13	8	7	10	15	16	17	19		
	976	56	0	0	0	0	0	281	0	125	42	0	0	0	0	0	10	0	2	3									36	15	
Dom	3606	3664	4018	3334	3183	3415	3350	3134	2764	3463	80	70	64	55	60	76	71	59	59	22	19	16	17	19	22	21	19	21			
LLTS	971	271	124	78	173	242	171	275	238	110	197	12	6	3	7	11	8	10	9	5	43	48	35	39	47	50	36	37	46		
	972	276	60	110	229	146	167	275	264	98	191	12	3	2	9	4	5	5	7	5	42	58	23	38	29	33	17	27	55		
	973	69	209	68	85	146	132	25	30	0	96	2	8	2	3	7	6	1	1	0	36	36	37	40	46	45	34	37			
	974	1006	1963	2432	2137	1774	832	1488	901	1060	1567	43	37	36	34	28	21	35	23	29	43	19	15	16	16	26	24	26	27		
	976	0	131	83	119	0	12	0	277	334	78	0	5	4	6	0	0	0	8	11					39	45	50	32	29	33	
Dom	1622	2487	2771	2743	2308	1314	2063	1710	1602	2127	69	59	48	59	50	42	51	48	50	43	24	17	22	22	32	25	28	31			
SALLS	971	1086	475	828	664	1292	72	226	0	563	580	3	4	5	4	2	0	1	0	5	2	9	6	6	2	3	5	9			
	972	1276	863	1610	759	671	888	899	1405	313	1046	3	2	2	2	2	0	3	4	1	2	2	1	2	3	1	3	3	3		
	973	0	702	599	96	353	356	643	143	509	362	0	5	7	2	3	4	10	1	13				6	11	23	9	11	15	10	25
	974	214	243	825	732	578	1046	357	513	824	564	3	3	11	8	4	10	2	5	4	14	14	13	11	8	9	7	9	5		
	976	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0											
Dom	2576	2283	3862	2251	2894	2362	2125	2061	2209	2552	8	15	24	16	12	14	16	10	23	3	6	6	7	4	6	8	5	10			
Sous- total locatif social	971	2177	1708	2080	1868	2588	1027	1346	841	1051	1704	38	42	37	37	40	27	33	21	22	17	25	18	20	15	27	24	25	21		
	972	2007	1455	2267	1290	1095	1571	1965	2221	877	1734	28	16	15	18	14	16	18	18	13	14	11	7	14	13	10	9	8	14		
	973	697	1467	1120	597	997	1695	1722	1390	1542	1211	20	21	18	16	22	43	33	30	37	29	14	16	27	22	25	19	21	24		
	974	2867	3673	5101	4454	3705	2786	2224																							

Tableau 32 : idem, en pourcentage de l'ensemble des DOM pour chaque type d'opération

	Nombre de logements financés										Montant total de la subvention (M€)										Coût moyen en subvention (k€)									
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Moy. 2010-2017	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
LES/ LAS/ LATS diffus	971	3%	2%	3%	3%	5%	8%	4%	4%	16%	4%	4%	2%	3%	3%	5%	7%	5%	5%	17%	108%	99%	98%	101%	95%	94%	132%	119%	108%	
	972	22%	26%	19%	20%	20%	26%	30%	34%	48%	24%	23%	26%	19%	20%	19%	28%	30%	34%	47%	105%	99%	98%	99%	97%	105%	99%	101%	98%	
	973	1%	2%	3%	7%	2%	2%	1%	0%	0%	2%	1%	2%	3%	5%	1%	1%	0%	0%	0%	118%	104%	101%	77%	84%	70%	85%			
	974	57%	62%	75%	70%	73%	59%	61%	55%	28%	64%	68%	70%	76%	72%	74%	62%	60%	52%	26%	121%	112%	100%	103%	102%	105%	99%	94%	90%	
	976	17%	7%	0%	0%	1%	5%	5%	7%	8%	6%	3%	0%	0%	0%	0%	2%	5%	9%	11%	20%	0%			50%	39%	98%	135%	132%	
Dom	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
LES/ LAS/ LATS groupé	971	54%	26%	22%	7%	2%	10%	0%	3%	0%	16%	30%	19%	25%	9%	1%	9%	0%	9%	0%	55%	74%	114%	142%	46%	94%		278%		
	972	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	6%	0%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	4%	0%							62%			
	973	4%	14%	10%	9%	12%	14%	5%	13%	0%	10%	3%	10%	9%	7%	8%	9%	2%	8%	0%	77%	74%	92%	79%	66%	65%	43%	62%		
	974	42%	60%	68%	85%	86%	77%	95%	35%	67%	67%	23%	46%	65%	84%	90%	70%	88%	28%	62%	55%	77%	97%	99%	105%	91%	93%	81%	92%	
	976	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	43%	33%	6%	44%	24%	0%	0%	1%	12%	10%	51%	38%								117%	115%	
Dom	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Sous- total LES/ LAS/ LATS	971	13%	8%	10%	4%	4%	8%	3%	4%	15%	7%	15%	9%	14%	6%	3%	8%	4%	7%	16%	119%	112%	135%	137%	80%	96%	119%	182%	106%	
	972	18%	19%	12%	14%	14%	19%	25%	25%	45%	18%	13%	15%	10%	12%	12%	16%	22%	20%	43%	72%	78%	81%	83%	85%	87%	90%	80%	96%	
	973	2%	5%	5%	8%	5%	5%	1%	4%	0%	4%	2%	6%	6%	6%	4%	4%	1%	4%	0%	127%	108%	108%	80%	82%	86%	67%	93%		
	974	54%	62%	73%	74%	77%	64%	67%	49%	31%	65%	48%	60%	71%	77%	80%	65%	67%	41%	29%	90%	97%	98%	103%	105%	101%	100%	84%	93%	
	976	14%	5%	0%	0%	0%	4%	4%	18%	10%	6%	21%	10%	0%	0%	1%	6%	6%	29%	13%	158%	189%			119%	169%	154%	157%	134%	
Dom	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
AAH	971	27%	25%	26%	31%	26%	20%	30%	29%	26%	27%	22%	21%	21%	23%	19%	15%	24%	21%	81%	83%	81%	75%	75%	76%	79%	81%	81%		
	972	40%	33%	40%	34%	34%	37%	31%	37%	56%	36%	44%	38%	44%	35%	36%	41%	32%	35%	60%	110%	114%	109%	102%	106%	109%	104%	94%	107%	
	973	8%	11%	4%	7%	6%	8%	4%	3%	4%	7%	10%	7%	5%	7%	6%	5%	4%	2%	4%	127%	63%	129%	99%	93%	67%	92%	88%	102%	
	974	21%	26%	23%	29%	33%	35%	35%	31%	13%	29%	24%	33%	29%	35%	38%	39%	40%	39%	14%	116%	127%	129%	124%	115%	112%	115%	126%	107%	
	976	4%	4%	7%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	2%	0%	0%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	15%	12%	130%	63%	119%		97%	
Dom	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Sous- total propri- étaires- occupants	971	22%	22%	22%	23%	20%	17%	24%	21%	25%	22%	19%	17%	19%	17%	14%	13%	17%	16%	21%	86%	81%	83%	71%	69%	75%	74%	81%		
	972	33%	30%	34%	28%	29%	33%	29%	33%	55%	31%	31%	31%	33%	26%	28%	32%	29%	28%	58%	94%	102%	97%	92%	97%	99%	98%	84%	105%	
	973	6%	10%	4%	7%	6%	7%	3%	3%	4%	6%	7%	7%	5%	6%	5%	5%	3%	3%	4%	114%	67%	124%	92%	88%	69%	82%	96%	97%	
	974	31%	34%	34%	42%	44%	42%	42%	36%	15%	38%	34%	41%	43%	51%	52%	48%	49%	40%	16%	109%	122%	125%	123%	118%	114%	115%	109%	108%	
	976	7%	4%	6%	0%	0%	1%	1%	6%	1%	3%	9%	4%	1%	0%	0%	2%	2%	13%	2%	121%	85%	11%		143%	166%	184%	233%	185%	
Dom	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
LLS	971	23%	30%	29%	31%	33%	23%	25%	19%	14%	27%	30%	45%	46%	47%	44%	25%	31%	21%	21%	130%	150%	159%	152%	133%	108%	122%	109%	154%	
	972	13%	15%	14%	9%	9%	15%	24%	18%	17%	14%	17%	14%	17%	14%	13%	13%	14%	11%	11%	136%	99%	124%	150%	145%	85%	60%	63%	63%	
	973	17%	15%	11%	12%	16%	35%	31%	39%	37%	22%	22%	12%	14%	19%	20%	44%	32%	46%	41%	126%	79%	127%	154%	128%	124%	103%	119%	108%	
	974	46%	40%	46%	48%	43%	27%	11%	24%	28%	36%	31%	28%	22%	20%	23%	19%	9%	22%	25%	68%	71%	49%	42%	54%	70%	75%	89%	89%	
	976	2%	0%	0%	0%	0%	0%	8%	0%	5%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	14%	0%	3%	15%						169%	70%		
Dom	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
LLTS	971	17%	5%	3%	6%	10%	13%	13%	14%	7%	9%	17%	10%	6%	11%	23%	20%	20%	18%	10%	100%	205%	201%	182%	216%	157%	148%	132%	145%	
	972	17%	2%	4%	8%	6%	13%	13%	15%	6%	9%	17%	6%	5%	15%	9%	13%	9%	15%	11%	99%	245%	131%	174%	134%	103%	69%	96%	174%	
	973	4%	8%	2%	3%	6%	10%	1%	2%	0%	4%	4%	13%	5%	6%	13%	14%	2%	2%	0%	84%	154%	212%	186%	213%	142%	139%	130%		
	974	62%	79%	88%	78%	77%	63%	72%	53%	66%	74%	63%	62%	76%	58%	55%	51%	69%	48%	57%	101%	79%	87%	75%	72%	81%	96%	91%	87%	
	976	0%	5%	3%	4%	0%	1%	0%	16%	21%	4%	0%	0%	9%	8%	10%	0%	1%	0%	17%	166%	261%	233%		100%	100%	103%	106%		
Dom	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
SALLS	971	42%	21%	21%	29%	45%	3%	11%	0%	25%	23%	30%	30%	21%	25%	19%	1%	7%	0%	21%	71%	144%	96%	86%	42%	48%	62%		83%	
	972	50%	38%	42%	34%	23%	38%	42%	68%	14%	41%	33%	15%	7%	11%	17%	3%	18%	41%	4%	67%	39%	16%	34%	75%	8%	42%	60%	31%	
	973	0%	31%	16%	4%	12%	15%	30%	7%	23%	14%	0%	31%	28%	14%	26%	28%	61%	14%	56%										
	974	8%	11%	21%	33%	20%	44%	17%	25%	37%	22%	37%	24%	45%	50%	38%	67%	15%	45%	18%	445%	226%	211%	153%	189%	152%	87%	181%	49%	
	976	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%									
Dom	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
Sous- total locatif social	971	28%	20%	20%	22%	31%	14%	18%	12%	16%	21%	24%	29%	28%	28%	33%	21%	24%	18%	17%	86%	145%	141%	126%	106%	144%	134%	149%	106%	
	972	26%	17%	21%	15%	13%	22%	26%	32%	13%	21%	18%	11%	11%	14%	11%	12%	13%	15%	10%	70%	63%	51%	89%	87%	54%	49%	47%	72%	
	973	9%	17%	11%	7%	12%	24%	23%	20%	23%	15%	13%	14%	14%	12%	18%	33%	24%	25%	28%	142%	83%	129%	174%	151%	137%	106%	126%	119%	
	974	37%	44%	48%	53%	44%	39%	30%	32%	40%																				

Le Tableau 33 indique la répartition de la LBU entre ses différentes affectations, en moyenne de 2015 à 2017.

NB : on observe certaines incohérences entre certains postes de ce tableau et des tableaux du § a) ci-dessus. Par exemple, le montant moyen de LBU sur 2015-2017 ressort à 44 M€ dans le Tableau 28, contre 46 M€ dans le Tableau 33. Cela provient de ce que la source en est différente. Ces incohérences ne modifient pas le sens des conclusions de la mission.

Le poids des aides à la construction et l'amélioration du parc privé au sein de la LBU, soit 21 %, est trois fois plus faible que celui des aides au parc locatif social (60 %) (Tableau 33), et sept fois plus faible si l'on considère la seule construction de logements neufs (hors travaux seuls). La répartition de la LBU entre les différents postes est très variable d'un département à un autre. On notera en particulier que la construction de logement locatifs sociaux neufs mobilise deux fois et demi plus de LBU que l'accession à la propriété et l'amélioration du parc privé sur l'ensemble des DOM (115 contre 46), mais que ce ratio atteint 4 en Guadeloupe (26,8 M€ contre 6,8 M€) et seulement 1 en Martinique (14,6 M€ contre 13,8 M€).

Tableau 33 : répartition de la LBU selon différents postes, AE, moyenne 2015-2017

AE, moyenne 2015-2017 en M€	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	DOM
Construction de logements sociaux (LBU+défisc)	26,8	14,6	30,3	37,0	6,2	115
Amélioration du parc locatif social	0,4	3,5	5,1	5,5	0,0	15
(Sous-total parc locatif social)	(27,2)	(18,1)	(35,4)	(42,6)	(6,2)	(129)
Accession à la propriété	1,1	3,5	0,5	9,8	2,4	17
Amélioration du parc privé	5,8	10,3	1,1	11,2	0,1	29
(Sous-total parc privé)	(6,9)	(13,8)	(1,6)	(21,0)	(2,5)	(46)
Logements spécifiques (EHPAD, étudiants, urgence)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0
RHI	4,2	1,9	2,6	8,9	2,7	20
Aménagement urbain	0,7	4,7	4,4	5,5	2,2	18
Autres dépenses (AFA/AQS/PSP,50 pas géo,études et manifs)	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1	1
Total	39	39	44	78	14	214
Idem en% vertical						
Construction de logements sociaux (LBU+défisc)	68%	38%	69%	47%	45%	54%
Amélioration du parc locatif social	1%	9%	12%	7%	0%	7%
(Sous-total parc locatif social)	(69%)	(47%)	(80%)	(54%)	(45%)	(80%)
Accession à la propriété	3%	9%	1%	13%	18%	8%
Amélioration du parc privé	15%	27%	3%	14%	1%	13%
(Sous-total parc privé)	(18%)	(36%)	(4%)	(27%)	(19%)	(21%)
Logements spécifiques (EHPAD, étudiants, urgence)	0%	0%	0%	0%	0%	0%
RHI	11%	5%	6%	11%	19%	9%
Aménagement urbain	2%	12%	10%	7%	16%	8%
Autres dépenses (AFA/AQS/PSP,50 pas géo,études et manifs)	0%	1%	0%	0%	1%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Idem en% horizontal						
Construction de logements sociaux (LBU+défisc)	23%	13%	26%	32%	5%	100%
Amélioration du parc locatif social	3%	24%	35%	38%	0%	100%
(Sous-total parc locatif social)	(21%)	(14%)	(27%)	(33%)	(5%)	(100%)
Accession à la propriété	6%	20%	3%	56%	14%	100%
Amélioration du parc privé	20%	36%	4%	39%	0%	100%
(Sous-total parc privé)	(15%)	(30%)	(4%)	(46%)	(6%)	(100%)
Logements spécifiques (EHPAD, étudiants, urgence)						
RHI	21%	9%	13%	44%	13%	100%
Aménagement urbain	4%	27%	25%	31%	13%	100%
Autres dépenses (AFA/AQS/PSP,50 pas géo,études et manifs)	13%	36%	15%	21%	15%	100%
Total	18%	18%	21%	37%	6%	100%

Source : CGEDD d'après DGOM.

Les dispositifs LES et le PTZ représentent respectivement 4 % et 12 % des quelque 13 000 logements neufs construits légalement dans les DOM, contre 23 % pour le LLS (logement locatif social) et 13 % pour le LLTS. L'ensemble de ces dispositifs représente donc la moitié de la construction de logements dans les DOM.

C. Comparaison des effectifs de propriétaires bénéficiaires de LBU et de l'allocation logement accession dans les DOM

Les opérations bénéficiant des différentes aides apportées aux propriétaires à faibles ressources achetant un logement ou effectuant des travaux dans leur logement (allocation de logement, subvention LBU, prêt garanti par le fonds de garantie, intervention du « guichet unique ») ne coïncident pas.

L'allocation logement dite « accession », avant sa suppression, pouvait être attribuée à des ménages remboursant des prêts souscrits pour des opérations qui n'avaient pas été financées par LBU.

Par ailleurs, les opérations financées sur LBU, qu'il s'agisse de logements dits évolutifs sociaux (LES) ou de travaux d'amélioration réalisés par des propriétaires à faible revenu (AAH), peuvent ou non donner lieu à un prêt. Lorsqu'elles donnent lieu à prêt bancaire, elles ouvrent droit à intervention du « guichet unique » et au fonds de garantie et elles ouvraient généralement, mais pas toujours, un droit à allocation de logement. En revanche, lorsqu'elles ne donnent pas lieu à prêt bancaire, les « guichets uniques » et le fonds de garantie n'interviennent pas.

Il importe donc de distinguer les différents effectifs et montants concernés par ces différentes aides.

Le Tableau 34 compare les nombres de bénéficiaires de subvention LBU (extraits du Tableau 30) et le nombre de bénéficiaires de l'allocation logement (extraits du Tableau 18).

L'année prise en compte est celle de l'attribution de la subvention dans le cas de la LBU et celle de l'ouverture du droit (qui est le plus souvent l'année du début de remboursement du prêt) dans le cas de l'allocation de logement accession. La première est antérieure à la deuxième.

Par ailleurs, les effectifs de bénéficiaires de l'allocation logement accession étant observés en décembre 2017, le délai de réalisation des opérations entraîne que les ouvertures de droits au titre de prêts contractés en 2017 sont très faibles.

Il apparaît néanmoins qu'en LES les nombres de bénéficiaires d'allocation logement sont du même ordre – environ 500 – que celui des logements ayant bénéficié d'une subvention LBU. Une petite proportion (un ou deux dixième) d'entre elles n'a pas donné lieu, ou ne donne plus lieu, à versement de l'AL accession, mais la décroissance dans le temps du nombre de ces opérations et le décalage temporel entre l'attribution de la subvention et l'ouverture du droit à allocation logement en masque l'effet sur l'effectif relatif des bénéficiaires de la LBU et de l'allocation logement.

Au contraire, si l'on considère les travaux seuls, l'effectif de subventions LBU est très supérieur à celui des bénéficiaires de l'AL accession, et ce bien que ce dernier inclue des opérations n'ayant pas donné lieu à subvention LBU⁹¹. L'écart est particulièrement prononcé en Martinique, où chaque année environ 500 travaux d'amélioration bénéficient de subvention LBU alors que quelques dizaines au plus ouvrent un nouveau droit à allocation logement. La raison en est que le revenu des attributaires de subventions LBU peut être supérieur au revenu d'exclusion de l'AL, mais aussi que de nombreuses opérations de faible montant ne donnent pas lieu à prêt, et donc à ouverture de droit à AL.

⁹¹ En allocation logement, on ne sait pas isoler, au sein des bénéficiaires ayant fait réaliser des travaux, ceux qui ont bénéficié d'une LBU et ceux qui n'en ont pas bénéficié. L'effectif indiqué au titre des travaux réunit ces deux catégories. Malgré cela, il est beaucoup plus faible que celui des travaux ayant bénéficié de LBU.

Tableau 34 : comparaison des nombres de bénéficiaires de subventions LBU et d'allocation logement

		LBU									Allocation logement accession								
		Nombre de logements financés en									Nombre de bénéficiaires de l'AL accession en décembre 2017 dont le prêt a été signé en								
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
		LES									LES								
Guadeloupe	971	84	47	60	23	20	39	16	18	14	28	50	38	18	8	1	0	1	
Martinique	972	116	111	71	79	66	86	117	120	42	32	36	32	29	40	22	11	2	
Guyane	973	11	30	32	43	22	23	6	19	0	3	2	2	6	6	11	5	0	
Réunion	974	348	352	430	420	362	295	314	232	29	617	453	401	360	456	399	309	73	
Mayotte	976	88	31	0	0	2	17	18	87	9	0	3	13	14	28	18	0	0	
Dom	Dom	647	571	593	565	472	460	471	476	94	680	544	486	427	538	451	325	76	
		AAH									Travaux avec LBU (AAH) OU NON								
Guadeloupe	971	374	507	522	441	363	277	455	308	274	44	51	118	120	106	125	76	18	
Martinique	972	570	666	799	482	483	528	470	388	582	19	15	18	19	42	22	18	4	
Guyane	973	113	229	80	94	91	108	63	29	45	0	0	0	0	0	0	0	0	
Réunion	974	289	523	457	407	469	493	526	322	140	39	36	48	63	106	148	151	17	
Mayotte	976	63	77	145	0	1	10	6	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	
Dom	Dom	1 409	2 002	2 003	1 424	1 407	1 416	1 520	1 047	1 043	102	102	184	202	254	295	245	39	

Source : d'après le Tableau 18 et le Tableau 30.

D. Comparaison du positionnement des aides à l'accès sociale dans les DOM et en métropole

On compare ici à partir de l'enquête logement 2013 le positionnement de l'accès sociale aidée et du logement locatif social dans les DOM et en métropole selon plusieurs critères :

- effectifs,
- revenus,
- taux d'effort,
- part des logements individuels et neufs.

La faiblesse de certains effectifs contraint à des regroupements et influe sur les marges d'erreur mais certains résultats apparaissent clairement.

Le Tableau 35 présente l'ensemble des résultats. Le Tableau 36, le Tableau 38, le Tableau 39 et le Tableau 40, extraits du Tableau 35, présentent des résultats spécifiques.

Tableau 35 : positionnement des produits d'accèsion et de location sociales dans les DOM et dans les différentes zones de métropole

NB: montants mensuels moyens				Revenu mensuel moyen			Alloca-tion loge-ment mensuelle moyenne en euros	Loyer mensuel ou mensualité moyen			Valeurs moyennes					
Statut d'occupation (en rouge: produits "sociaux")	Nb d'enre-gistres-ments	Nombre de ménages	% du nb total de ménages	en euros	(écart type) (*)	en % du reve-nu de la zone		brut en euros	net d'AL en euros	net d'AL en % du revenu moyen du ménage	Âge	Nb de per-sonnes	Nb de pièces	Sur-face	% de loge-ments indivi-duels	
				ANTILLES												
Propri-étaire	non accédant sans LES	1 404	145 361	43%	2 591 (56)	100%	(3%)	0			64	2,2	4,2	93	95%	
	accédant non aidé	232	30 508	9%	5 018 (206)	195%	(4%)	2	1 095	1 093	22%	50	2,7	4,2	107	88%
	non accédant avec LES	101	10 000	3%	1 628 (109)	63%	(7%)	5				59	2,6	4,0	72	98%
	accédant avec prêt aidé	30	4 438	1%	4 326 (317)	168%	(7%)	4	1 067	1 062	25%	45	2,9	4,2	97	90%
	accédant avec LES	11	1 213	0%	2 088 (440)	81%	(21%)	90	301	211	10%	49	3,0	3,9	80	91%
Loca-taire	HLM	553	58 831	17%	1 781 (47)	69%	(3%)	164	389	225	13%	50	2,3	3,2	72	8%
	parc privé	445	54 490	16%	2 494 (115)	97%	(5%)	139	633	494	20%	46	2,4	3,2	72	63%
Autre (surtout logés gratuits)		299	34 067	10%	1 922 (110)	75%	(6%)	14				50	2,0	3,4	69	82%
Tous statuts		3 075	338 908	100%	2 579 (40)	100%	(2%)	53				55	2,3	3,8	84	73%
REUNION																
100%																
Propri-étaire	non accédant sans LES	817	97 077	32%	3 016 (98)	110%	(4%)	0			57	2,7	4,5	92	98%	
	accédant non aidé	213	30 578	10%	5 063 (210)	185%	(5%)	21	1 022	1 001	20%	46	3,2	4,6	103	94%
	non accédant avec LES	127	14 577	5%	1 820 (98)	66%	(6%)	11				54	3,2	4,4	80	100%
	accédant avec prêt aidé	31	4 539	1%	3 784 (290)	138%	(8%)	2	672	669	18%	40	3,6	4,6	103	92%
	accédant avec LES	68	9 231	3%	1 879 (181)	69%	(10%)	178	358	180	10%	43	3,4	4,2	79	100%
Loca-taire	HLM	449	59 547	19%	1 598 (49)	58%	(4%)	235	377	142	9%	47	2,8	3,1	63	20%
	parc privé	476	69 303	23%	2 768 (118)	101%	(5%)	148	665	517	19%	42	2,6	3,3	73	59%
Autre (surtout logés gratuits)		165	21 253	7%	2 042 (151)	74%	(8%)	17				48	2,4	3,4	71	84%
Tous statuts		2 346	306 105	100%	2 741 (53)	100%	(3%)	89				49	2,8	3,9	81	73%
Métropole zone A ou Abis																
100%																
Propri-étaire	non accédant	2 431	2 128 737	31%	4 737 (96)	125%	(2%)	0			65	2,0	4,1	93	45%	
	accédant non aidé	1 256	996 588	15%	5 698 (125)	150%	(2%)	6	1 164	1 158	20%	45	3,0	4,1	92	46%
	accédant avec prêt aidé	228	196 590	3%	3 896 (130)	102%	(3%)	11	906	895	23%	41	2,9	3,5	75	33%
		accédant avec LES	68	9 231	3%	1 879 (181)	69%	(10%)	178	358	180	10%	43	3,4	4,2	79
Loca-taire	HLM	2 432	1 518 794	22%	2 431 (28)	64%	(2%)	85	416	331	14%	52	2,5	3,1	65	3%
	parc privé	1 401	1 592 595	23%	2 960 (69)	78%	(3%)	50	738	687	23%	45	2,1	2,5	54	9%
Autre (surtout logés gratuits)		386	430 356	6%	2 706 (109)	71%	(4%)	34				42	1,8	2,3	49	13%
Tous statuts		8 134	6 863 660	100%	3 802 (41)	100%	(2%)	34				53	2,3	3,4	74	25%
Métropole zone B1																
100%																
Propri-étaire	non accédant	1 653	1 922 840	35%	4 097 (270)	127%	(7%)	0			66	2,0	4,7	108	74%	
	accédant non aidé	722	773 057	14%	4 634 (112)	144%	(4%)	7	880	872	19%	46	2,9	4,6	107	71%
	accédant avec prêt aidé	177	182 181	3%	3 711 (168)	115%	(5%)	6	768	762	21%	41	2,8	4,0	89	60%
		accédant avec LES	68	9 231	3%	1 879 (181)	69%	(10%)	178	358	180	10%	43	3,4	4,2	79
Loca-taire	HLM	1 641	1 104 572	20%	1 852 (24)	57%	(3%)	125	369	244	13%	52	2,3	3,3	70	13%
	parc privé	896	1 313 193	24%	2 364 (54)	73%	(4%)	74	574	501	21%	44	2,0	2,9	65	23%
Autre (surtout logés gratuits)		145	214 122	4%	2 282 (172)	71%	(8%)	51				46	1,8	2,6	59	25%
Tous statuts		5 234	5 509 965	100%	3 226 (89)	100%	(4%)	46				53	2,2	3,9	88	47%
Métropole zone B2																
100%																
Propri-étaire	non accédant	2 242	2 133 656	37%	3 718 (66)	122%	(2%)	0			66	2,0	4,9	112	86%	
	accédant non aidé	971	905 905	16%	4 333 (89)	142%	(2%)	6	821	816	19%	45	2,9	4,8	112	83%
	accédant avec prêt aidé	291	282 598	5%	3 448 (81)	113%	(3%)	14	728	714	21%	41	3,1	4,6	103	78%
		accédant avec LES	68	9 231	3%	1 879 (181)	69%	(10%)	178	358	180	10%	43	3,4	4,2	79
Loca-taire	HLM	1 553	1 097 368	19%	1 766 (24)	58%	(2%)	127	355	229	13%	52	2,3	3,3	70	22%
	parc privé	935	1 189 075	20%	2 095 (45)	69%	(2%)	83	503	421	20%	46	2,0	3,2	70	32%
Autre (surtout logés gratuits)		216	224 580	4%	2 204 (94)	72%	(4%)	20				50	1,8	3,2	67	47%
Tous statuts		6 208	5 833 182	100%	3 044 (32)	100%	(1%)	43				54	2,2	4,2	93	61%
Métropole zone C																
100%																
Propri-étaire	non accédant	3 517	4 326 912	48%	3 190 (49)	105%	(2%)	0			66	2,0	5,0	116	97%	
	accédant non aidé	1 275	1 538 148	17%	3 944 (63)	130%	(2%)	8	744	736	19%	44	3,1	5,1	126	97%
	accédant avec prêt aidé	577	724 230	8%	3 546 (54)	117%	(2%)	16	695	679	19%	40	3,4	4,8	115	99%
		accédant avec LES	68	9 231	3%	1 879 (181)	69%	(10%)	178	358	180	10%	43	3,4	4,2	79
Loca-taire	HLM	538	710 518	8%	1 616 (36)	53%	(2%)	138	353	215	13%	52	2,1	3,3	72	40%
	parc privé	925	1 481 373	16%	2 115 (47)	70%	(2%)	90	474	385	18%	48	2,1	3,7	82	66%
Autre (surtout logés gratuits)		161	235 259	3%	2 542 (137)	84%	(5%)	14				53	1,9	3,9	91	84%
Tous statuts		6 993	9 016 440	100%	3 030 (30)	100%	(1%)	29				56	2,3	4,6	108	87%

Source: CGEDD d'après enquête logement 2013. (*) approximatif. Montants en euros par mois.

Au titre de l'accèsion sociale, on considère les logements bénéficiant d'un prêt aidé (PTZ pour l'essentiel⁹²) en cours de remboursement et, dans les DOM, d'un LES (le prêt étant selon le cas encore en cours de remboursement ou totalement remboursé).

On distingue dans les DOM les Antilles et la Réunion, et en métropole quatre zones de prix (la réunion des zones A et Abis et les zones B1, B2 et C).

a) Effectifs

Hormis en zone C de métropole, la proportion de ménages en HLM est voisine dans les différentes zones (Tableau 36). La proportion d'accédants sociaux (avec prêt aidé ou LES) est plus faible qu'en métropole aux Antilles, mais voisine à la Réunion.

Tableau 36 : effectif selon le statut d'occupation par zone géographique, en % de l'effectif de l'ensemble des ménages de la zone

(en rouge: produits sociaux)		Zones des DOM		Zones de métropole			
		Antilles	Réunion	A ou Abis	B1	B2	C
Propriétaire	non accédant sans LES	43%	32%	31%	35%	37%	48%
	accédant non aidé	9%	10%	15%	14%	16%	17%
	non accédant avec LES	3%	5%				
	accédant avec prêt aidé	1%	1%	3%	3%	5%	8%
	accédant avec LES	0%	3%				
Locataire	HLM	17%	19%	22%	20%	19%	8%
	parc privé	16%	23%	23%	24%	20%	16%
Autre	(surtout logés gratuits)	10%	7%	6%	4%	4%	3%
Tous statuts		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Tableau 35.

b) Revenus

Le revenu moyen des locataires **HLM** dans les différentes zones est compris entre 53 % et 69 % du revenu de la zone (Tableau 38). Il est un peu plus élevé aux Antilles que dans les autres zones, mais sur ce point les DOM se différencient assez peu des zones de métropole.

Si l'on considère les accédants sociaux, le revenu des bénéficiaires de **prêts aidés** est environ deux fois supérieur à celui des locataires HLM. En proportion du revenu moyen dans chaque zone, il est plus élevé dans les DOM qu'en métropole, principalement parce qu'il est peu différent en euros et que le revenu moyen de l'ensemble des ménages est plus faible dans les DOM qu'en métropole.

En revanche, le revenu moyen des bénéficiaires de **LES**, toujours en proportion du revenu de chaque zone, est beaucoup plus faible : pour ces ménages, le revenu moyen des propriétaires non accédants (ayant donc fini de rembourser leurs prêts) est voisin de celui des locataires HLM, et celui des accédants n'est supérieur que d'une dizaine de points ; au contraire, en métropole, les accédants bénéficiaires d'un prêt aidé ont un revenu voisin du double de celui des locataires HLM.

⁹² Les logements ayant bénéficié simplement de prêts conventionnés sont inclus parmi ces logements, mais en faible proportion.

Tableau 37 : revenu par ménage selon le statut d'occupation par zone géographique, en euros par mois

(en rouge: produits sociaux)		Zones des DOM		Zones de métropole			
		Antilles	Réunion	A ou Abis	B1	B2	C
Propriétaire	non accédant sans LES	2 591	3 016	4 737	4 097	3 718	3 190
	accédant non aidé	5 018	5 063	5 698	4 634	4 333	3 944
	non accédant avec LES	1 628	1 820				
	accédant avec prêt aidé	4 326	3 784	3 896	3 711	3 448	3 546
	accédant avec LES	2 088	1 879				
Locataire	HLM	1 781	1 598	2 431	1 852	1 766	1 616
	parc privé	2 494	2 768	2 960	2 364	2 095	2 115
Autre	(surtout logés gratuits)	1 922	2 042	2 706	2 282	2 204	2 542
Tous statuts		2 579	2 741	3 802	3 226	3 044	3 030

Source : Tableau 35.

Tableau 38 : revenu par ménage selon le statut d'occupation par zone géographique, en % du revenu de l'ensemble des ménages de la zone

(en rouge: produits sociaux)		Zones des DOM		Zones de métropole			
		Antilles	Réunion	A ou Abis	B1	B2	C
Propriétaire	non accédant sans LES	100%	110%	125%	127%	122%	105%
	accédant non aidé	195%	185%	150%	144%	142%	130%
	non accédant avec LES	63%	66%				
	accédant avec prêt aidé	168%	138%	102%	115%	113%	117%
	accédant avec LES	81%	69%				
Locataire	HLM	69%	58%	64%	57%	58%	53%
	parc privé	97%	101%	78%	73%	69%	70%
Autre	(surtout logés gratuits)	75%	74%	71%	71%	72%	84%
Tous statuts		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : Tableau 35.

c) Taux d'effort

Cette différenciation s'observe également pour les taux d'effort nets, approchés par le rapport du loyer ou de la mensualité net d'allocation logement moyen rapporté au revenu moyen (Tableau 39) : le LES permet d'atteindre des taux d'efforts de l'ordre de 10 %, voisins de ceux constatés sur le parc HLM, alors que les prêts aidés conduisent à des taux d'efforts de l'ordre de 20 % voisins de ceux constatés dans le parc locatif privé.

En HLM, les taux d'effort sont au même niveau qu'en métropole aux Antilles, mais plus faibles à la Réunion.

NB : en location comme en accession on considère ici des taux d'effort hors charges.

Tableau 39 : loyer ou mensualité net d'allocation logement moyen selon le statut d'occupation par zone géographique en % du revenu moyen du statut dans la zone

(en rouge: produits sociaux)		Zones des DOM		Zones de métropole			
		Antilles	Réunion	A ou Abis	B1	B2	C
Propriétaire	non accédant sans LES						
	accédant non aidé	22%	20%	20%	19%	19%	19%
	non accédant avec LES	25%	18%	23%	21%	21%	19%
	accédant avec prêt aidé	10%	10%				
Locataire	HLM	13%	9%	14%	13%	13%	13%
	parc privé	20%	19%	23%	21%	20%	18%
Autre (surtout logés gratuits)							
Tous statuts							

Source : Tableau 35.

d) Part des logements individuels et du neuf

Enfin, dans les DOM, reflet de la prédominance des logements individuels dans le stock de logements, et du neuf dans le flux (cf. plus haut), l'accession à la propriété, sociale ou non, s'effectue surtout en maison individuelle (Tableau 40) et dans le neuf (Tableau 41).

Tableau 40 : % de logements individuels selon le statut d'occupation par zone géographique

(en rouge: produits sociaux)		Zones des DOM		Zones de métropole			
		Antilles	Réunion	A ou Abis	B1	B2	C
Propriétaire	non accédant sans LES	95%	98%	45%	74%	86%	97%
	accédant non aidé	88%	94%	46%	71%	83%	97%
	non accédant avec LES	98%	100%				
	accédant avec prêt aidé	90%	92%	33%	60%	78%	99%
Locataire	HLM	8%	20%	3%	13%	22%	40%
	parc privé	63%	59%	9%	23%	32%	66%
Autre (surtout logés gratuits)		82%	84%	13%	25%	47%	84%
Tous statuts		73%	73%	25%	47%	61%	87%

Source : Tableau 35.

Tableau 41 : % de logements achetés neufs (ou construits) par le propriétaire

(en rouge: produits sociaux)		Zones des DOM		Zones de métropole			
		Antilles	Réunion	A ou Abis	B1	B2	C
Propriétaire	non accédant sans LES	60%	49%	33%	41%	44%	40%
	accédant non aidé	70%	62%	15%	23%	25%	40%
	non accédant avec LES	62%	64%				
	accédant avec prêt aidé	82%	91%	30%	33%	43%	63%
Tous propriétaires		62%	56%	27%	35%	38%	42%

Source : CGEDD d'après ENL 2013. NB : avant 2011 le PTZ était largement ouvert à l'ancien. En métropole cela explique que le poids du neuf soit relativement faible en accession avec prêt aidé (il est

aujourd'hui beaucoup plus élevé). Dans les DOM, malgré cette ouverture à l'ancien, le neuf est resté prédominant.

E. Articulation entre le LES et le PTZ

En 2017, le nombre de LES financés a été trois fois plus faible que le nombre de PTZ mis en force dans les DOM (560 contre 1787).

Par rapport au PTZ, le LES présente :

- des montants d'opération deux fois plus faibles⁹³ (90 000 euros contre 220 000 euros),
- des plafonds de ressources 45 % plus faibles (Tableau 24),
- au sens de l'enquête logement 2013, des revenus deux fois plus faibles⁹⁴ et des taux d'effort également deux fois plus faible (10 % contre 20 %)⁹⁵,
- et des montants de subvention deux fois plus élevés (32 000 euros contre 15 000 euros en moyenne sur 2015-2017).

Ces deux produits d'adressent donc à des gammes d'opérations et de ménages différentes, le premier étant clairement plus « social » que le second.

Quoique différentes, leurs gammes de revenu se recouvrent. Nous examinons ici dans quelle mesure elles se complètent.

Nous considérons le cas de la Réunion⁹⁶, pour laquelle les effectifs de bénéficiaires des deux aides sont suffisamment élevés pour permettre une segmentation par taille de ménage et par tranche de revenu.

NB : on compare ici des effectifs par taille de ménage et par tranche de revenu provenant de différentes sources. Dans ces sources, certaines valeurs sont parfois non renseignées ou mal renseignées, et les revenus et les tailles de ménage sont définis différemment. Certaines approximations ont été de ce fait nécessaires. Elles ne devraient cependant pas affecter la forme générale des courbes.

Les Graphiques 53 indiquent le nombre moyen annuel de nouveaux bénéficiaires de LES et PTZ selon la taille de ménage et la tranche de revenu, d'une part en effectif et d'autre part en proportion du nombre de ménages non propriétaires des tranches d'âge et de revenu considérées.

Ces graphiques illustrent le positionnement différent du LES et du PTZ en termes de revenu.

Pour les ménages avec un ou deux enfants, la proportion de ménages non propriétaires bénéficiant d'une de ces deux aides à l'accession à la propriété est plus faible lorsque le revenu est compris entre 1 et 2 SMIC que lorsqu'il est inférieur ou immédiatement supérieur à ce seuil.

Par ailleurs non seulement les ménages avec enfant dont le revenu est compris entre 1 et 2 SMIC sont moins souvent aidés que ceux dont le revenu est inférieur à 1 SMIC, mais (Graphiques 54), lorsqu'ils le sont, ils perçoivent une aide publique totale beaucoup plus faible, l'écart pouvant atteindre 8 années de SMIC.

⁹³ Dans le neuf et, en LES « groupé », hors subventions foncières accordées en amont. Si l'on tient compte des subventions foncières accordées en amont, le montant des opérations en LES « groupé » n'est inférieur que d'un tiers à celui des opérations financées par PTZ.

⁹⁴ 1900 euros contre 3800 euros à la Réunion, 2100 contre 4300 aux Antilles. Le revenu figurant dans les enquêtes logement est plus élevé que le revenu retenu pour appliquer les plafonds de ressources et que le revenu que nous avons retenu pour comparer, ci-après, l'étagement des gammes de revenu du LES et du PTZ.

⁹⁵ Cf. C.

⁹⁶ Les effectifs de LES sont faibles aux Antilles et a fortiori à Mayotte et en Guyane, ce qui interdit des analyses du même type dans ces territoires.

Les Graphiques 54 illustrent par ailleurs que le coût total en aide publique du LES, bien que supérieur, sur des revenus plus faibles, à celui du PTZ, est très inférieur, sur des revenus équivalents, à celui du LLTS.

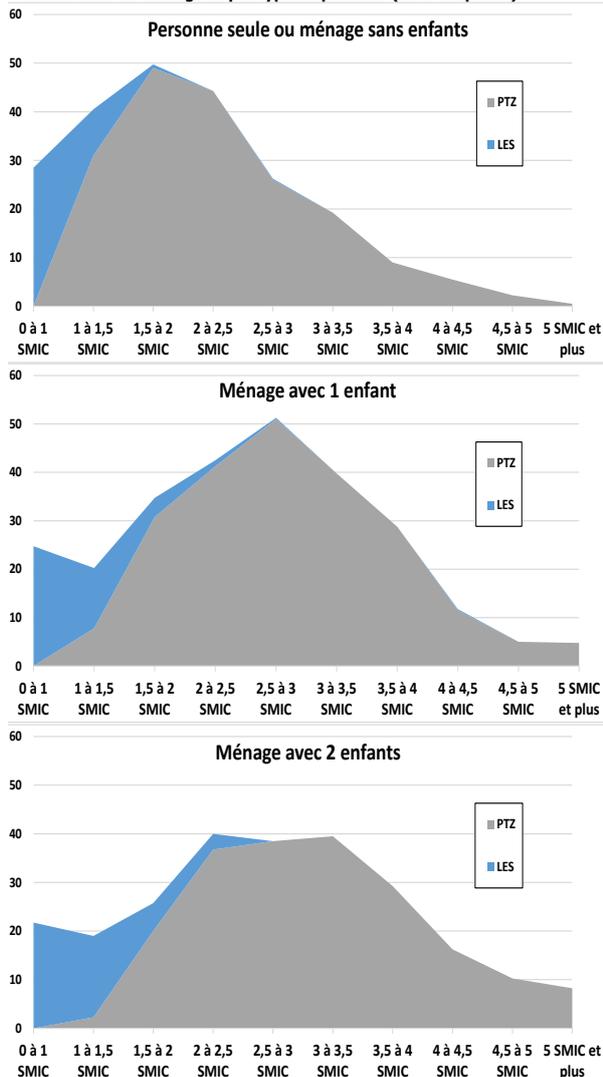
Graphiques 53 : nombre moyen annuel de nouveaux bénéficiaires de LES et PTZ, par taille de ménage et tranche de revenu, années 2014 à 2017, La Réunion

Nombre de ménages

En % du nombre de ménages non propriétaires de leur logement

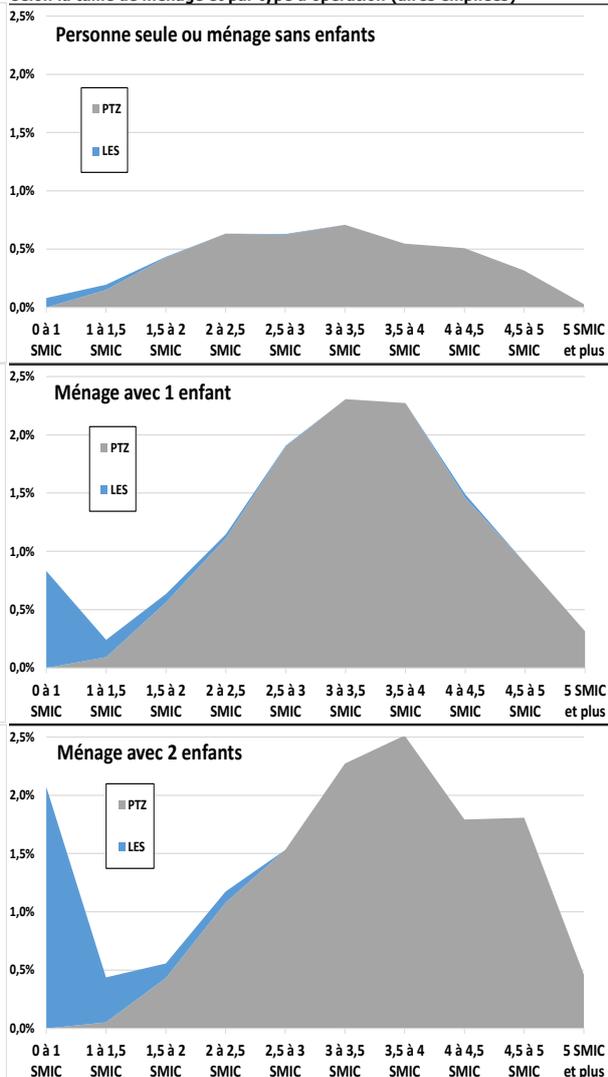
La Réunion, 2014 à 2017

Nombre moyen annuel de nouveaux accédants selon la tranche de revenu selon la taille de ménage et par type d'opération (aires empilées)



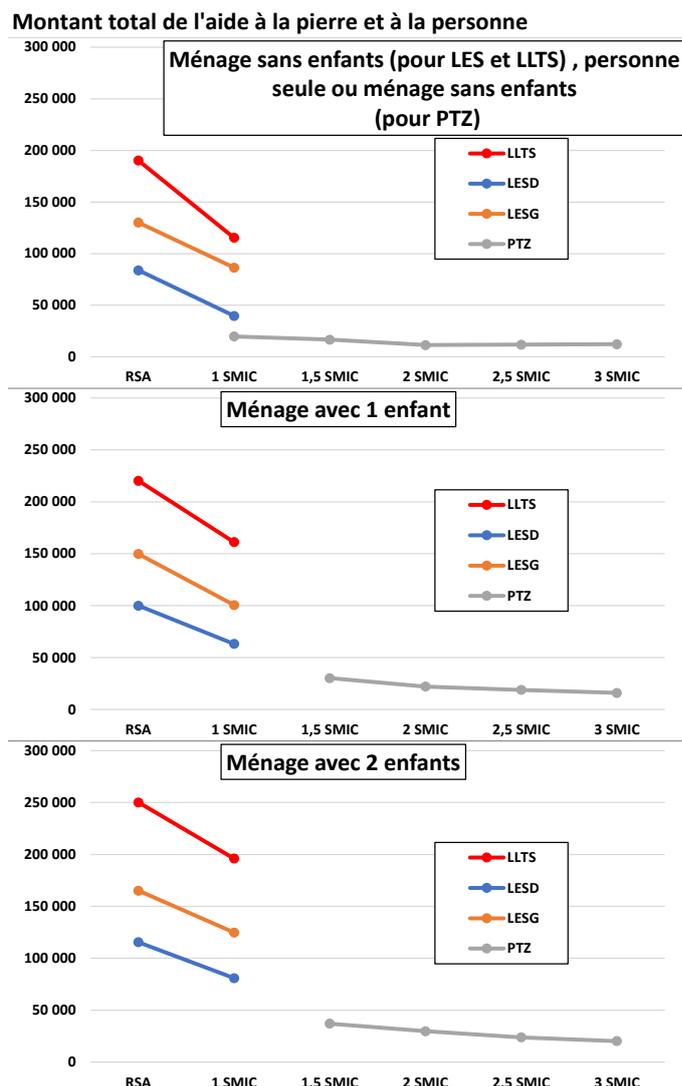
La Réunion, 2014 à 2017

Nombre moyen annuel de nouveaux accédants selon la tranche de revenu en % du nombre de ménages non propriétaires de leur logement selon la taille de ménage et par type d'opération (aires empilées)



Source : CGEDD d'après bases de données de la SGFGAS et de Réunion Habitat

Graphiques 54 : montant total de l'aide à la pierre et à la personne pour divers niveaux de revenu



Source : pour le LES et le LLTS, on a repris les montants d'aide calculés en Annexe 6; pour le PTZ, on a calculé le montant moyen de l'équivalent subvention sur une tranche de revenu de largeur 0,5 SMIC centrée sur le niveau de revenu indiqué en abscisse, en moyenne sur 2014-2017 ; NB : pour un ménage avec un ou deux enfants au SMIC, le nombre d'enregistrements est insuffisant pour calculer un équivalent subvention du PTZ.

Annexe 6. Comparaison du coût global en aides publiques du LES et du LLTS

A. Méthode	151
a) Types de logements et de ménages	151
b) Montants d'opérations et aides à la pierre	152
c) Aides à la personne et assimilées	152
d) Traitement des travaux de remise en état	152
e) Valorisation de la réponse à la demande de logement social après 30 ans	153
f) Actualisations	153
B. Résultats	154

Nous comparons ici le coût global en aides publiques du LES et du LLTS sur 30 ans, selon la méthode décrite au § A. Pour divers types de logements et de ménages (§ A a)). Nous additionnons les aides à la pierre (§ A b)) et les aides à la personne et assimilées (§ A c)). Nous supposons que pendant la période considérée les travaux nécessitent des subventions égales en LES et en LLTS (§ A d)). Nous tenons compte de ce que, à la fin de la période de 30 ans considérée, en LLTS la collectivité dispose d'un logement susceptible de répondre à la demande de logement très social, alors qu'en LES le logement, suite notamment à une mutation, peut ne pas loger un ménage à bas revenu (§ A e)). Nous actualisons les flux de dépenses selon différentes conventions (§ A f)).

Le LES « diffus », du fait de l'apport du terrain par le ménage, ressort beaucoup moins coûteux en aides publiques que le LES « groupé » et le LLTS. Le LES « groupé » ressort moins coûteux que le LLTS si l'on peut assurer qu'à terme il continue dans un nombre suffisant de cas d'être occupé par un ménage éligible à LLTS et donc de satisfaire la demande de logement très social (§ B).

A. Méthode

a) Types de logements et de ménages

Nous simulons les cas suivants :

- un T2 occupé par un ménage sans enfant,
- un T3 occupé par un ménage avec un enfant,
- un T4 occupé par un ménage avec deux enfants,

selon qu'il s'agit de :

- logements évolutifs sociaux « diffus » (LESD),
- logements évolutifs sociaux « groupés » (LESG)
- logements locatifs très sociaux (LLTS).

Dans le cas des LESD et LESG, nous simulons l'ancien dispositif avec allocation logement accession, et un nouveau dispositif sans allocation logement accession, mais avec une aide à la pierre majorée de telle sorte que la dépense nette des ménages soit inchangée.

Le revenu du ménage est supposé constitué soit du RSA d'un salaire égal au SMIC.

b) Montants d'opérations et aides à la pierre

Les montants d'opérations moyens ont été fournis par la DEAL Réunion.

Nous leur avons ajouté l'avantage de TVA du logement locatif social.

Nous avons également ajouté les subventions diverses attribuées en amont au foncier. Ces dernières, inexistantes en LES « diffus » (puisque le ménage apporte le terrain), visent en LESG à ramener la charge foncière sous le seuil réglementaire de 120 euros par m² de logement. La DEAL n'en connaît pas le montant exact. Nous l'avons estimé, sur la base d'un prix moyen du terrain de l'ordre de 50 000 euros avant subvention. En LLTS, la DEAL considère que ces subventions accordées en amont sont inexistantes ou marginales dans le cas général ; nous avons fait l'hypothèse qu'il n'y en a pas, ce qui minore dans une certaine mesure le coût global du LLTS.

Les mensualités et les loyers ont été calculés par la DEAL Réunion. Les LES sont financés par des prêts sur 20 ans à environ 3 % de taux d'intérêt (assurances et cotisations au fonds de garantie comprises). Les LLTS sont financés par des prêts sur 30 ans.

En LES, l'aide à la pierre compensant dans le nouveau dispositif l'effet de la suppression de l'AL accession sur la dépense nette des ménages a été estimée sur la base de prêts à 3 % sur 20 ans.

Hormis l'avantage de taux du logement locatif social et les subventions attribuées au foncier en amont, les aides à la pierre considérées sont la défiscalisation ou le crédit d'impôt, la LBU et, dans le dispositif LES sans allocation logement, une majoration de subvention permettant de réduire le montant emprunté et donc la mensualité, de telle sorte que la dépense nette du ménage (mensualité moins aide personnelle) soit la même qu'avant la suppression de l'AL.

Nous avons pris pour hypothèse que les ménages sont exonérés de TFPB pendant 25 ans en LLTS contre 2 ans en LES. L'équivalent subvention ainsi conféré au LLTS par rapport au LES se monte à environ 10 000 euros. Il arrive que les occupants de LES soient exonérés de TFPB en raison de leur revenu. L'équivalent subvention en est réduit d'autant mais cela ne modifie pas significativement le résultat figurant au § 2.

Nous n'avons pas tenu compte de l'avantage de taux des prêts au logement social, désormais faible.

c) Aides à la personne et assimilées

Dans le nouveau dispositif de LES, l'AL est supprimée. Le ménage au RSA perçoit donc un montant de RSA égal à celui qu'il aurait perçu en présence d'AL, majoré du « forfait logement », qui peut dans ce cas être assimilé à une aide personnelle au logement. Nous en avons tenu compte.

En LES, l'allocation logement (dans l'ancien dispositif) et le forfait logement (dans le nouveau dispositif) sont par hypothèse versés pendant la durée du prêt, soit 20 ans. Au contraire en LLTS l'allocation logement est versée pendant toute la période considérée soit 30 ans.

Le montant des aides personnelles a été calculé par la DEAL à partir du simulateur de la CAF. Dans le cas de l'accession, pour lequel le simulateur en ligne ne fournissait plus d'estimation, la DEAL a retenu le montant estimé du dernier barème connu (barème applicable aux ouvertures de droits en 2017). On a supposé qu'à partir de la vingtième année, les ménages occupant le T3 et le T4 n'ont plus d'enfants, ce qui entraîne une diminution de leur allocation de logement locative.

d) Traitement des travaux de remise en état

Eu égard à la capacité contributive limitée de leurs occupants, les logements locatifs sociaux bénéficient, au cours de leur existence, de subventions aux travaux visant à les maintenir en état ou à les améliorer malgré la capacité contributive limitée de leurs occupants.

Nous avons supposé que pour atteindre le même niveau de qualité les LES devraient en bénéficier également, les revenus de leurs occupants étant similaires.

Nous avons donc supposé que ces subventions aux travaux ont le même coût pour la collectivité dans les deux cas et par conséquent nous n'en avons pas tenu compte dans cette analyse à finalité comparative.

e) Valorisation de la réponse à la demande de logement social après 30 ans

Une différence importante entre le LLTS et le LES est que dans le premier cas le logement peut être attribué pendant toute son existence par la collectivité à un ménage éligible par son revenu au LLTS (du moins à l'entrée dans les lieux), alors que dans le deuxième cas le logement peut être occupé par une personne inéligible par son revenu au LLTS et donc ne plus répondre à de la demande de logement très social.

La proportion d'occupants de LES qui à l'issue de la période d'observation de trente ans sont non éligibles au LLTS doit donc être prise en compte. Nous l'avons fait en ajoutant au différentiel de coût en aides publiques entre LES et LLTS le coût en aides publiques de la création d'un LES supplémentaire (éventuellement actualisé) multiplié par cette proportion.

La proportion de ménages dont le revenu est inférieur au revenu plafond du LLTS est estimée par les DEALs, sur la base d'études de l'Insee, à 60 % en Guadeloupe et à la Réunion.

A l'issue de la période d'observation, trois cas de figure sont possibles :

- le ménage initialement attributaire du LES occupe toujours le logement ; dans ce cas, son revenu peut avoir fluctué mais généralement il devrait demeurer inférieur au plafond du LLTS, sauf forte réduction générale de la pauvreté qui devrait réduire la demande globale de logement social ;
- le ménage initialement attributaire du LES a transmis à titre gratuit le logement, par succession (ou plus rarement par donation) à un membre de sa famille ; dans ce cas, la reproduction des inégalités sociales entraîne que la probabilité que ce dernier satisfasse également à cette condition de revenu est supérieure à la proportion de ménages qui la satisfont dans l'ensemble de la population ;
- le ménage initialement attributaire du LES l'a vendu ; la « force de rappel » constituée par la reproduction des inégalités sociales dans le cas des mutations à titre gratuit, ne joue plus mais la faiblesse du revenu moyen et la propension des ménages de revenu voisin à habiter dans des localisations voisines devrait contribuer à réduire le revenu du nouveau propriétaire ; par ailleurs, la faiblesse de la vitesse de rotation du parc (deux fois plus faible dans les DOM qu'en métropole, cf. Graphique 30 et Graphique 31), réduit la probabilité de ce cas de figure par rapport aux deux premiers.

Il nous semble donc que, à l'issue de la période d'observation, la proportion d'occupants de LES éligibles à LLTS devrait être supérieure à la proportion de ménages éligibles à LES dans l'ensemble de la population.

Nous avons considéré trois scénarios dans lesquels la proportion d'occupants de LES éligibles à LLTS à l'issue de la période d'observation est égale à 50 %, 70 % et 90 %. La valeur réelle nous semble plus proche du haut que du bas de cette fourchette.

f) Actualisations

L'actualisation des flux répartis dans le temps suppose une hypothèse d'inflation et la sélection d'un taux d'actualisation, qui dépend du coût du capital du financeur, dans notre cas la collectivité. Le choix de ces deux paramètres est délicat, car le niveau actuel de l'inflation (1,3 % à janvier 2019) et celui du taux d'intérêt à long terme (0,7 % pour le TME à janvier 2019 également), auquel est lié le taux d'actualisation, sont exceptionnels. En particulier, le taux d'intérêt à long terme est inférieur à l'inflation, alors que sur longue période il lui est supérieur d'environ 3 % en moyenne. Il est peu vraisemblable que ces deux paramètres demeurent à ce niveau pendant 30 ans.

Pour une inflation voisine de l'objectif assigné à la Banque Centrale Européenne, soit légèrement moins de 2 %, et sur la base d'un écart de 3 % entre l'inflation et le taux d'intérêt à long terme, ce dernier

serait d'environ 5 %. Néanmoins, le capital empruntable par un ménage dont le revenu est le RSA ou le SMIC serait alors beaucoup plus faible. On peut penser également que le prix des logements, après sans doute une période d'ajustement, diminuerait également. L'ensemble du plan de financement devrait être revu. Actualiser les simulations basées sur un plan de financement actuel en supposant une inflation de 2 % et des taux d'intérêt de 5 % n'aurait donc pas de sens.

Nous avons effectué :

- une première simulation où l'inflation et le taux d'actualisation sont nuls,
- une deuxième où l'inflation est égale à 1 % par an et où le taux d'actualisation est nul,
- une troisième où l'inflation et le taux d'actualisation sont tous deux égaux à 1 %.

Lorsque l'inflation est non nulle, on a supposé que le revenu des ménages et les paramètres des barèmes de l'aide personnelle au logement et du forfait logement augmentent également comme l'inflation (les barèmes ne sont donc pas sous-actualisés), ce qui entraîne que l'aide personnelle au logement et le forfait logement augmentent aussi comme l'inflation. Néanmoins, l'AL accession fait exception. En effet, la mensualité plafond de son barème est constante dans le temps pour un prêt donné. Sur la base d'une élasticité du montant de l'aide par rapport à la mensualité plafond de 1,2⁹⁷, l'élasticité de l'aide par rapport à l'inflation ressort à -0,2⁹⁸.

B. Résultats

Nous avons calculé le coût total des aides (à la pierre et à la personne, éventuellement actualisé) sur 30 ans.

Nous avons ensuite calculé le différentiel de coût total entre le LES et le LLTS. Ce différentiel est nul par définition pour le LLTS.

Nous l'avons corrigé pour tenir compte de la contribution à la réponse à la demande de logement social 30 ans après la construction pour le LES et pour le LLTS. D'où les valeurs figurant dans le Tableau 42.

⁹⁷ Valeur fournie par la DHUP lors d'une mission du CGEDD sur les aides personnelles au logement (<http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.xsp?id=Cgpc-CGEOUV00125040>). Cette élasticité était susceptible d'être différente dans les DOM en 2017, mais nous avons vérifié qu'un écart de quelques dixièmes d'unité sur sa valeur influe peu, par rapport aux autres incertitudes, sur le résultat qui nous intéresse.

⁹⁸ La somme des élasticité des aides personnelles par rapport aux variables exprimées en unité monétaire (paramètres du barème, revenu et loyer ou mensualité des bénéficiaires) étant égale à 1. Cf. § 4.3. page 29 de <http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/document.xsp?id=Cgpc-CGEOUV00125040>.

Tableau 42 : différence de coût en aides publiques entre le LES et le LLTS

Différence de coût en aides publiques entre le LES et le LLTS												
% d'occupants LES éligibles à LLTS après 30 ans			90 %			70 %			50 %			
			90 %	0 %	1 %	70 %	0 %	1 %	50 %	0 %	1 %	
Taux d'actualisation			0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	1 %	
Taux d'inflation			0 %	1 %	1 %	0 %	1 %	1 %	0 %	1 %	1 %	
Taille	Type	Rev										
T2 couple sans enfant	LES ancien régime: avec AL	LESD	RSA	-52 %	-55 %	-55 %	-43 %	-44 %	-47 %	-34 %	-34 %	-39 %
			SMIC	-62 %	-63 %	-64 %	-55 %	-55 %	-57 %	-48 %	-46 %	-51 %
	LES nouveau régime: sans AL	LESG	RSA	-25 %	-30 %	-28 %	-11 %	-13 %	-15 %	3 %	3 %	-2 %
			SMIC	-18 %	-20 %	-19 %	-3 %	-1 %	-5 %	12 %	18 %	10 %
	LES nouveau régime: sans AL	LESD	RSA	-56 %	-57 %	-56 %	-47 %	-46 %	-47 %	-39 %	-36 %	-39 %
			SMIC	-66 %	-67 %	-66 %	-60 %	-59 %	-60 %	-53 %	-51 %	-53 %
	LES nouveau régime: sans AL	LESG	RSA	-29 %	-32 %	-29 %	-16 %	-15 %	-16 %	-3 %	1 %	-3 %
			SMIC	-22 %	-24 %	-22 %	-7 %	-6 %	-7 %	7 %	13 %	7 %
	LLTS		RSA	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
	LLTS		SMIC	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
T3 couple avec un enfant	LES ancien régime: avec AL	LESD	RSA	-50 %	-54 %	-54 %	-41 %	-42 %	-46 %	-32 %	-31 %	-37 %
			SMIC	-57 %	-59 %	-59 %	-49 %	-49 %	-52 %	-41 %	-39 %	-45 %
	LES nouveau régime: sans AL	LESG	RSA	-25 %	-30 %	-29 %	-12 %	-13 %	-16 %	2 %	3 %	-3 %
			SMIC	-31 %	-34 %	-33 %	-19 %	-18 %	-21 %	-6 %	-2 %	-8 %
	LES nouveau régime: sans AL	LESD	RSA	-54 %	-55 %	-54 %	-46 %	-44 %	-46 %	-38 %	-33 %	-38 %
			SMIC	-63 %	-64 %	-63 %	-56 %	-55 %	-56 %	-50 %	-47 %	-50 %
	LES nouveau régime: sans AL	LESG	RSA	-29 %	-31 %	-29 %	-16 %	-15 %	-16 %	-3 %	2 %	-3 %
			SMIC	-35 %	-37 %	-35 %	-23 %	-22 %	-23 %	-11 %	-6 %	-11 %
	LLTS		RSA	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
	LLTS		SMIC	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
T4 couple avec deux enfants	LES ancien régime: avec AL	LESD	RSA	-49 %	-52 %	-53 %	-40 %	-41 %	-44 %	-31 %	-30 %	-36 %
			SMIC	-55 %	-56 %	-57 %	-46 %	-46 %	-50 %	-38 %	-36 %	-42 %
	LES nouveau régime: sans AL	LESG	RSA	-27 %	-32 %	-31 %	-14 %	-15 %	-18 %	-1 %	1 %	-6 %
			SMIC	-30 %	-32 %	-32 %	-17 %	-16 %	-20 %	-5 %	0 %	-7 %
	LES nouveau régime: sans AL	LESD	RSA	-54 %	-55 %	-54 %	-46 %	-44 %	-46 %	-37 %	-33 %	-37 %
			SMIC	-61 %	-62 %	-61 %	-54 %	-53 %	-54 %	-47 %	-45 %	-47 %
	LES nouveau régime: sans AL	LESG	RSA	-31 %	-33 %	-31 %	-19 %	-17 %	-19 %	-6 %	-1 %	-6 %
			SMIC	-35 %	-36 %	-35 %	-23 %	-21 %	-23 %	-11 %	-6 %	-11 %
	LLTS		RSA	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
	LLTS		SMIC	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Les hypothèses relatives au taux d'actualisation et à l'inflation ont un effet limité sur le résultat. Cela résulte de leur faible dispersion (1 %).

En LES, l'ancien dispositif (avec allocation logement) et le nouveau dispositif (avec majoration d'aide à la pierre) conduisent à des montants d'aide totale peu différents. Cela découle en grande partie de ce que le taux d'actualisation est faible. Une augmentation du taux d'actualisation diminue beaucoup plus le coût de l'ancien dispositif que celui du nouveau (dont les aides sont davantage concentrées en début de période).

Le LES « diffus » (LESD) apparaît moins coûteux que le LES « groupé » et le LLTS. Cela tient surtout au fait que le terrain y est apporté par le ménage, ce qui réduit le montant total de l'opération d'environ 50 000 euros (bien que cette valeur soit estimée, l'incertitude sur son niveau ne remet pas en cause le sens de la conclusion). Pour atteindre un objectif donné de dépense nette du ménage, la contribution de la collectivité est réduite d'autant.

Le LES « groupé » est généralement moins coûteux pour la collectivité que le LLTS, mais son avantage est moins net et il existe des exceptions, selon les variantes retenues. Cela provient surtout de ce que ce logement, au bout de 30 ans, peut être occupé par un ménage dont le revenu est supérieur au plafond LLTS, auquel cas il ne contribue pas à satisfaire la demande de logement très social. Le résultat est sensible à la probabilité de ce cas de figure. **Toute mesure permettant d'accroître cette probabilité augmente donc l'intérêt du LES « groupé ». Il peut s'agir par exemple d'un dispositif de type organisme de foncier solidaire / bail réel solidaire.**

Le résultat de cette comparaison de coûts globaux serait très différent en métropole si un dispositif équivalent à celui du LES y était applicable. En effet :

- le LES dit « diffus » (LESD), dans lequel le ménage apporte terrain, serait très rare, puisqu'en métropole la plupart des ménages qui font construire une maison individuelle ne disposent pas d'un terrain mais doivent l'acheter ; seul le LES dit « groupé » (LESG), qui coûte plus cher en aides publiques, serait envisageable ;
- la probabilité que le logement LES, à l'issue de la période d'observation de 30 ans, soit occupé par un ménage éligible à logement locatif très social serait beaucoup plus faible en métropole que les hypothèses que nous avons retenues plus haut, car :
 - o la proportion de ménages éligibles à logement locatif très social (PLA-I en métropole) y est beaucoup plus faible (26 %⁹⁹) que dans les DOM,
 - o et la vitesse de rotation du parc y est deux fois plus forte que dans les DOM (cf. Graphique 30 et Graphique 31), ce qui accroît la probabilité de vente à un ménage dont le revenu est potentiellement beaucoup plus élevé que celui de l'occupant initial du logement,

ce qui conduirait à un coût global plus élevé pour un LES « groupé » que pour un logement très social.

Cela justifie qu'en métropole les ménages à très bas revenu soient orientés vers le locatif social plutôt que vers l'accession sociale.

⁹⁹ Source : DHUP, questionnaire budgétaire parlementaire AN-FIN-AL 046, PLF 2019.

Annexe 7. Scénarisation et cadrage macrobudgétaire

A. Objet et hypothèses	157
B. Scénarios	158
a) Scénarios à effectifs et coûts de construction constants	158
b) Scénarios portant sur les effectifs, les coûts de construction et le remplacement des LES par des LLTS	159
F. Résultats	161

A. Objet et hypothèses

La présente annexe évalue globalement la contribution de la collectivité au financement des opérations, selon divers scénarios.

La contribution unitaire des ménages (apport personnel initial et dépense nette mensuelle cumulée sur la durée des prêts) est supposée inchangée (hormis dans un scénario d’allongement de la durée des prêts¹⁰⁰).

NB : ces scénarios ont été construits sans tenir compte de la création annoncée du revenu universel d’activité. Les résultats des scénarios ne demeureront valables que si ce dernier laisse inchangée la capacité contributive des ménages.

Deux familles de scénarios sont simulées (§ B) :

- une première famille de scénarios (§ B a) suppose des nombres d’opérations et des coûts de construction voisins de ceux constatés en moyenne sur 2015-2017 et simule successivement :
 - o la suppression de l’AL et son remplacement par de l’aide à la pierre et par le forfait logement
 - o et un allongement de la durée des prêts,
- une deuxième famille de scénarios (§ B b) combine :
 - o des variantes portant sur des nombres d’opérations,
 - o et des variantes portant sur la réduction des coûts de construction et le remplacement des LES par des LLTS.

Les hypothèses générales (coûts d’opération, montants de subvention, etc.) ont été choisies sur la base des diverses sources collectées par la mission (bases des guichets uniques, CNAF, données de la DGOM). Ces dernières ne portent pas toujours sur les mêmes agrégats et ne sont pas toujours cohérentes entre elles. Il a donc fallu faire des choix, parfois discutables, mais dont l’effet sur le résultat final est limité.

Dans le cas du LES « groupé », on a inclus dans les montants unitaires d’opération une estimation des subventions au foncier versées en amont des opérations¹⁰¹ et on l’a comptabilisée parmi les contributions de la collectivité.

¹⁰⁰ La dépense nette mensuelle des ménages est la même dans tous les scénarios mais les ménages la versent plus longtemps lorsque la durée du prêt est allongée.

¹⁰¹ Ces subventions ramènent à 10 000 euros le coût apparent du terrain.

Les flux mensuels (dépense nette du ménage, allocation logement et forfait logement) sont comptabilisés de deux manières :

- pour le montant d'emprunt qu'ils permettent de rembourser (mode X),
- et pour le montant total versé aux ménages sur la durée des prêts, non actualisé¹⁰² (mode Y).

Dans les deux cas, on suppose que l'allocation logement et le forfait logement sont constants et versés pendant toute la durée du prêt. C'est une approximation, d'une part en raison des modalités d'actualisation différentes de ces prestations (qui engendrent que si l'inflation est non nulle la première décroît plus rapidement que la seconde) et d'autre part en raison de leur dépendance différente par rapport à l'évolution de la composition familiale. Cette approximation tend plutôt à surestimer le coût de l'allocation logement par rapport à celui du forfait logement et à l'aide à la pierre.

Le périmètre des évaluations inclut uniquement les opérations (LES¹⁰³ et AAH) mobilisant de la LBU (avec ou sans perception effective de l'AL dans le dispositif actuel). Il est donc plus étroit que le recensement des aides à l'accession décrit au § B a) de l'Annexe 5, qui inclut également le PTZ et les opérations aidées par les collectivités locales et les organismes sociaux mais non subventionnées au titre de la LBU. C'est ce qui explique que la contribution de la collectivité ressorte dans le scénario 0 à 81 M€ (dans le mode X) ou 86 M€ (dans le mode Y), alors que le recensement des aides fait état d'un montant total de 130 M€ en moyenne sur 2015-2017¹⁰⁴.

Les montants n'incluent pas le coût des mesures d'accompagnement (par exemple, frais d'organisation des appels à projets dans le cadre de la politique de modèles), qui est indépendant du scénario considéré ou, lorsqu'il ne l'est pas, est faible par rapport au coût total.

B. Scénarios

a) Scénarios à effectifs et coûts de construction constants

Cette première famille de scénarios, constituée des scénarios 0 à 3, suppose des effectifs d'opérations et des coûts de construction voisins de ceux constatés en moyenne sur 2015-2017 (Tableau 43).

Tableau 43 : hypothèses sur les effectifs d'opérations

	Nombre d'opérations				
	Antilles	Guyane	Réunion	Mayotte	DOM
LES/LATS	150	10	300	40	500
AAH	800	50	450	0	1300
LES/LATS+AAH	950	60	750	40	1800

Les scénarios simulent la suppression de l'AL et son remplacement par le forfait logement et de l'aide à la pierre :

- scénario 0 : situation standardisée proche de la situation récente (2015-2017) avec AL,
- scénario 1 : comme le scénario 0, mais l'AL est supprimée et remplacée par de l'aide à la pierre, sans tenir compte du forfait logement,

¹⁰² Si ce montant était actualisé à un taux égal au taux d'intérêt des prêts, il serait égal à celui valorisé selon le mode Y.

¹⁰³ Y compris les LAS/LATS à Mayotte.

¹⁰⁴ Nous excluons ici l'équivalent subvention du PTZ, ainsi que l'AL et les interventions des collectivités locales et des organismes sociaux versés au titre d'opérations ne mobilisant pas de LBU. A contrario, nous incluons ici les subventions foncières versées en amont. Par ailleurs, nous comptabilisons ici l'AL versée à une génération de prêts pendant leur durée (selon deux modes différents, X et Y), alors que dans le recensement des aides figurant au § Ba) de l'Annexe 5 nous comptabilisons l'AL versée pendant l'année au stock de bénéficiaires des différentes générations.

- scénario 2 : comme le scénario 1, mais on tient compte du forfait logement,
- scénario 3 : comme le scénario 2, mais on suppose un allongement de la durée moyenne des prêts de 2 ans en LES et 3 ans en AAH¹⁰⁵.

Les scénarios 0 est le seul scénario avec allocation logement : dans tous les autres scénarios, cette prestation est supprimée.

Le scénario 1 est présenté à titre illustratif. Il ne peut représenter une situation réelle puisque la suppression de l'AL accession entraîne de droit la restitution du forfait logement aux bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité, ce qui augmente le coût pour la collectivité, mais n'améliore leur solvabilité immobilière que si le forfait logement est versé en tiers-payant.

b) Scénarios portant sur les effectifs, les coûts de construction et le remplacement des LES par des LLTS

Cette deuxième famille de scénarios suppose que l'AL a été supprimée et remplacée par le forfait logement (scénario 2 ci-dessus) mais n'inclut pas d'allongement de la durée des prêts eu égard au faible impact (cf. ci-dessous) de cette variante sur la contribution de la collectivité.

Ces scénarios simulent des combinaisons de variantes A, B et C portant sur des nombres d'opérations et de variantes 0, 1, 2, 3 et 4 portant sur la réduction des coûts de construction et le remplacement des LES par des LLTS.

Ils sont dénommés par la combinaison de la lettre indiquant la variante portant sur les effectifs et du chiffre indiquant la variante portant sur les coûts de construction et le remplacement des LES par des LLTS. Par exemple le scénario B 1 correspond à la variante B portant sur les effectifs et à la variante 1 portant sur les coûts de construction.

Le scénario A 0 correspond au scénario 2 du § a) ci-dessus.

b1) Nombres d'opérations

Le Tableau 44 décrit les variantes portant sur les nombres d'opérations.

Tableau 44 : variantes sur les nombres d'opérations

Variante	Nombre d'opérations							Idem en % du total DOM						
	Antilles	Guyane	Réunion	Mayotte	DOM	Dont Antilles et Réunion	Dont Guyane et Mayotte	Antilles	Guyane	Réunion	Mayotte	DOM	Dont Réunion	Dont Mayotte
LES/LAS/LATS														
A: flux récent (2015-2017)	150	10	300	40	500	(450)	(50)	30%	2%	60%	8%	100%	(90%)	(10%)
B: hypothèse 1 (2020-2030)	150	750	300	750	1 950	(450)	(1 500)	8%	38%	15%	38%	100%	(23%)	(77%)
C: hypothèse 2 (2020-2030)	150	1 000	300	1 000	2 450	(450)	(2 000)	6%	41%	12%	41%	100%	(18%)	(82%)
AAH														
A: flux récent (2015-2017)	800	50	450	0	1 300	(1 250)	(50)	62%	4%	35%	0%	100%	(96%)	(4%)
B: hypothèse 1 (2020-2030)	2 000	500	500	500	3 500	(2 500)	(1 000)	57%	14%	14%	14%	100%	(71%)	(29%)
C: hypothèse 2 (2020-2030)	3 000	1 000	500	1 000	5 500	(3 500)	(2 000)	55%	18%	9%	18%	100%	(64%)	(36%)
LES/LATS+AAH														
A: flux récent (2015-2017)	950	60	750	40	1 800	(1 700)	(100)	53%	3%	42%	2%	100%	(94%)	(6%)
B: hypothèse 1 (2020-2030)	2 150	1 250	800	1 250	5 450	(2 950)	(2 500)	39%	23%	15%	23%	100%	(54%)	(46%)
C: hypothèse 2 (2020-2030)	3 150	2 000	800	2 000	7 950	(3 950)	(4 000)	40%	25%	10%	25%	100%	(50%)	(50%)
Variante	Antilles	Guyane	Réunion	Mayotte	DOM									
A: flux récent (2015-2017)	80%		80%	50%	77%									
B: hypothèse 1 (2020-2030)	80%	33%	80%	10%	35%									
C: hypothèse 2 (2020-2030)	80%	33%	80%	10%	32%									
Abis: flux récent avec la structure de l'hypothèse 1	80%	33%	80%	10%	35%									

¹⁰⁵ On a supposé qu'en AAH le taux des prêts en est augmenté de 0,2 %. L'effet sur le résultat est marginal.

La variante A correspond au flux annuel d'opérations moyen sur 2015-2017, arrondi.

Les variantes B et C correspondent à des hypothèses H1 et H2 d'augmentation du flux annuel d'opérations sur 2020-2030.

- Les Antilles présentent des dynamiques démographiques et des parcs privés très similaires. A défaut d'une analyse raisonnée des besoins en matière d'accession et d'amélioration très sociales, et en tenant compte des propos plutôt convergents tenus par les acteurs de production en Martinique, la mission retient qu'il serait nécessaire d'accroître significativement l'amélioration, notamment au profit des personnes âgées et de leur maintien à domicile et en raison des risques cycloniques croissants. On a retenu 2 000 AAH dans l'hypothèse H1 et 3 000 AAH dans l'hypothèse H2, et on a maintenu le nombre de LES au niveau de 150 constaté sur 2015-2017.
- A Mayotte, on dénombre 40 000 logements insalubres (dont 20 000 maisons en tôle et 20 000 logements insalubres en dur). Résorber ce stock tout en faisant face à une croissance démographique explosive nécessiterait une production massive. La première hypothèse (H1) suppose le remplacement de l'habitat en tôle par des LES en 15 ans dans l'hypothèse H1 et la résorption de l'habitat insalubre en dur par des AAH en 40 ans. Ces durées passent respectivement à 12 ans et 20 ans dans l'hypothèse H2. On suppose que pendant la montée en régime de cette offre nouvelle, le nombre de bidonvilles croîtra de 5 000 unités supplémentaires ; on a supposé également que la moitié de la résorption se fera en parallèle par des produits locatifs sociaux à très bas coûts¹⁰⁶. Au sein du LES, le « groupé » est supposé prépondérant (90 %), en raison de la résorption massive de l'habitat insalubre. Les travaux d'élaboration du SAR de Mayotte, qui redémarrent, visant un diagnostic consolidé dans le courant de l'été 2019, permettront de préciser ces estimations.
- En Guyane, on dénombre 40 000 logements spontanés. À défaut d'une analyse raisonnée des besoins, on a retenu les mêmes effectifs qu'à Mayotte, département similaire à bien des égards. On a néanmoins supposé que les LES seront pour deux tiers, et non 90 %, en « groupé ».
- La Réunion conjugue une croissance soutenue du nombre des ménages et un stock de 17 000 logements indignes. Dans l'hypothèse 1 comme l'hypothèse 2, le nombre de LES est maintenu à son niveau actuel de 300 unités et le nombre d'AAH est légèrement accru, passant de 450 à 500 unités.

Par rapport au flux récent d'opérations constaté sur 2015-2017, les hypothèses H1 et H2 sur 2020-2030 modifient la structure des effectifs, c'est-à-dire leur répartition par département et par type d'opération.

De la variante A aux variantes B (hypothèse H1) et C (hypothèse H2), la répartition des effectifs entre la Guyane et Mayotte d'une part et les Antilles et la Réunion d'autre part est modifiée comme suit (colonnes de droite du Tableau 44) :

- en LES la répartition passe de 90 % pour les Antilles et la Réunion et 10 % pour la Guyane et Mayotte à environ 20 % et 80 % respectivement,
- en AAH la répartition passe de 96 % pour les Antilles et la Réunion et 4 % pour la Guyane et Mayotte à environ 70 % et 30 % respectivement.

L'augmentation du poids de la Guyane et de Mayotte, où les LES sont supposés très majoritairement de type « groupé », conduit également à une répartition différente des effectifs entre les divers types d'opération : la part du LES « groupé » augmente de 6 % à plus de 20 %, et celle du LES « diffus » est

¹⁰⁶ Autour de 50 000 €, dont la filière de production reste à constituer, en ce concerne les procédés constructifs d'une part, comme pour l'accession, et d'autre part en matière de bailleur social développant cette gamme de logements.

divisée par deux, passant d'environ 20 % à environ 10 %, et la part de l'AAH diminue légèrement (Tableau 45).

Tableau 45 : répartition des effectifs d'opérations par type dans les différentes variantes

Type d'opération	Variante sur les effectifs		
	A	B	C
LES/LAS/LATS	28%	36%	31%
<i>Dont diffus</i>	21%	13%	10%
<i>Dont groupé</i>	6%	23%	21%
AAH	72%	64%	69%
Ensemble	100%	100%	100%

b2) Coûts de construction et remplacement des LES par des LLTS

Le Tableau 46 indique les variantes portant sur les coûts de construction et le remplacement des LES par des LLTS :

- la variante 0 correspond à la situation actuelle,
- la variante 1 suppose une baisse des coûts de 20 % en LES,
- la variante 2 suppose une baisse des coûts de 35 % en LES,
- la variante 3 suppose une baisse des coûts de 35 % en LES et de 10 % en AAH,
- la variante 4 suppose la même réduction des coûts que la variante 2, mais le remplacement des LES par des LLTS (auxquels on applique donc la même politique de modèles).

En LES, les baisses de coût sont obtenues par une politique de modèles industrialisés engendrant des économies d'échelle. Une baisse de 20 % correspond à un coût de construction de 75 000 €, une baisse de 35 % à un coût de 50 000 €. Dans la variante 3, la baisse de 35 % est obtenue en supposant que le coût diminue de 20 % pour 40 % des opérations et de 45 % pour 60 % des opérations (cf. § 3.5.3 du corps du rapport).

En AAH, la baisse de coût de 10 % retenue est un objectif, à atteindre en recourant à l'ensemble des moyens décrits au § 3.5.3 du rapport.

Tableau 46: baisse du coût de la construction dans les variantes 0 à 4

Variante	LES/LATS				AAH			
	Antilles	Guyane	Réunion	Mayotte	Antilles	Guyane	Réunion	Mayotte
0	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
1	-20%	-20%	-20%	-20%	0%	0%	0%	0%
2	-35%	-35%	-35%	-35%	0%	0%	0%	0%
3	-35%	-35%	-35%	-35%	-10%	-10%	-10%	-10%
4	-35%	-35%	-35%	-35%	0%	0%	0%	0%

F. Résultats

Les résultats des scénarios de la première famille (remplacement de l'AL par de l'aide à la pierre et par le forfait logement, et allongement de la durée des prêts) sont présentés dans le Tableau 47.

Ceux de la deuxième famille (variation des effectifs et baisse du coût de la construction et remplacement des LES par des LLTS) sont présentés dans le Tableau 48 (en M€) et le Tableau 49 (par zone géographique, dans le cas des variantes de prix 0 et 3).

Il ressort de ces tableaux que :

- eu égard à la précision de ces simulations, le mode (X ou Y) de comptabilisation des flux étalés dans le temps influe peu sur le différentiel de contribution de la collectivité entre les différents scénarios (dans le corps du rapport nous avons repris uniquement les résultats du mode X) ;
- le remplacement de l'allocation logement par de l'aide à la pierre et par le forfait logement modifie peu la contribution de la collectivité (Tableau 47, scénarios 0, 1 et 2) ; c'est donc plutôt par d'autres caractéristiques (adaptabilité de l'aide à la personne à la situation familiale et au

revenu des ménages, possibilité de continger l'aide à la pierre, etc.) que ces aides se distinguent ;

- l'allongement de la durée des prêts ne réduit la contribution de la collectivité que de 1 M€, soit environ 1 % (Tableau 47, scénario 3) ;
- les baisses de coût de construction sont le seul moyen de diminuer significativement la contribution de la collectivité, mais elles sont très loin de compenser l'effet des augmentations d'effectifs (Tableau 48, colonnes 0 à 3) ;
- le remplacement des LES par des LLTS augmente du tiers ou de moitié la contribution de la collectivité (Tableau 48, colonnes 2 et 4) ;
- l'augmentation des effectifs accroît la contribution de la collectivité surtout en Guyane et à Mayotte, où elle est actuellement très faible ; en revanche, à la Réunion, la diminution des coûts de construction suffit à neutraliser l'effet de l'augmentation des flux d'opération, qui y est plus modérée (Tableau 49).

L'augmentation de la contribution de la collectivité engendrée par les hypothèses H1 et H2 peut être décomposée en :

- une augmentation voisine de 20 % découlant d'un effet de structure, l'accroissement de la proportion de LES « groupé », plus coûteux, et la diminution de celle de LES « diffus » et d'AAH, moins coûteux ;
- et pour le solde une augmentation résultant du simple accroissement du nombre total d'opérations à structure constante.

On souligne qu'en LES la diminution du coût de construction, qui constitue la principale marge de manœuvre pour réduire significativement la contribution unitaire (c'est-à-dire, par opération) de la collectivité, n'est envisageable que par le recours à une politique de modèles industrialisés engendrant des effets d'échelle, ce qui suppose un effectif minimal de quelques centaines d'opérations par modèle constructif.

En conclusion, les hypothèses d'augmentation des effectifs accroissent considérablement la contribution de la collectivité, même sous les hypothèses de diminution des coûts de construction. Cela reflète simplement le fait que, pour amener aux standards minimaux de confort métropolitains¹⁰⁷ les conditions de logement de ménages à bas revenu dont la capacité contributive est par nature réduite, la collectivité doit supporter l'essentiel du coût, qui est élevé dans un contexte d'explosions démographiques locales, d'habitat dégradé voire localement de fortune et souvent illicite, et de prévalence de la pauvreté.

La mission n'a pas comparé l'utilité marginale de l'euro consacré à cette dépense à celle d'autres utilisations possibles des fonds publics.

¹⁰⁷ Dans le respect des exigences de sécurité et de salubrité liées aux spécificités de ces territoires

Tableau 47 : résultat des scénarios à effectifs et coûts de construction constants

Scénarios portant sur le remplacement de l'AL par le forfait logement et sur la durée des prêts, à effectifs et coûts de construction inchangés				
Contribution de la collectivité, M€/an	Scénario 0 Scénario de référence	Scénario 1 Remplacement de l'AL par de l'aide à la pierre, sans tenir compte du forfait logement	Scénario 2 Idem mais en tenant compte du forfait logement	Scénario 3 Idem mais avec allongement de la durée des prêts
Mode X (Ecart / scénario 0)	81 (0)	81 (0)	81 (0)	80 -(1)
Mode Y (Ecart / scénario 0)	86 (0)	81 -(5)	83 -(4)	82 -(4)

Tableau 48: contribution de la collectivité, variantes A à C sur les effectifs et variantes 0 à 4 sur les coûts de construction et le remplacement des LES par des LLTS

Remplacement de l'AL par de l'aide à la pierre en tenant compte du forfait logement: scénarios portant d'une part sur les effectifs et d'autre part sur les coûts de construction et le remplacement des LES par des LLTS						
		Variantes sur la baisse des coûts de construction et le remplacement des LES par des LLTS				
		0	1	2	3	4
Contribution de la collectivité, M€/an (écart / scénario 0)		Pas de baisse des coûts	LES: -20% AAH:0%	LES:-35% AAH:0%	LES:-35% AAH:-10%	Comme variante 2 mais le LES est remplacé par du LLTS
Variantes sur les effectifs	<i>Mode X</i>					
	A: flux récent (2015-2017)	Scénario A 0 81 (0)	Scénario A 1 72 -(9)	Scénario A 2 64 -(17)	Scénario A 3 60 -(21)	Scénario A 4 99 (18)
	B: hypothèse 1 (2020-2030)	Scénario B 0 296 (215)	Scénario B 1 256 (175)	Scénario B 2 226 (145)	Scénario B 3 215 (134)	Scénario B 4 317 (236)
	C: hypothèse 2 (2020-2030)	Scénario C 0 409 (328)	Scénario C 1 359 (278)	Scénario C 2 321 (240)	Scénario C 3 303 (222)	Scénario C 4 431 (350)
	<i>Mode Y</i>					
	A: flux récent (2015-2017)	Scénario A 0 83 -(4)	Scénario A 1 73 -(13)	Scénario A 2 66 -(20)	Scénario A 3 62 -(25)	Scénario A 4 109 (22)
	B: hypothèse 1 (2020-2030)	Scénario B 0 300 (214)	Scénario B 1 260 (174)	Scénario B 2 230 (144)	Scénario B 3 219 (132)	Scénario B 4 342 (256)
	C: hypothèse 2 (2020-2030)	Scénario C 0 414 (328)	Scénario C 1 364 (277)	Scénario C 2 326 (240)	Scénario C 3 308 (222)	Scénario C 4 462 (376)

Tableau 49 : par zone géographique, résultat des variantes A à C sur les effectifs et des variantes 0 et 3 sur les coûts de construction

Remplacement de l'AL par de l'aide à la pierre en tenant compte du forfait logement: décomposition par zone géographique, cas des variantes 0 et 3 sur les coûts de construction						
Contribution de la collectivité, M€/an (écart / scénario 0)						
Variantes sur les effectifs	Variantes sur les coûts de construction	Tous DOM	Antilles	Guyane	Réunion	Mayotte
<i>Mode X</i>						
A: flux récent (2015-2017)	0. Pas de baisse des coûts (écart par rapport au scénario 0)	81 (0)	36 (0)	2 (0)	39 (0)	4 (0)
	3. LES: -35% et AAH: -10% (écart par rapport au scénario 0)	60 (-21)	29 (-7)	2 (-1)	27 (-12)	3 (-2)
B: hypothèse 1 (2020-2030)	0. Pas de baisse des coûts (écart par rapport au scénario 0)	296 (215)	73 (38)	84 (81)	40 (2)	98 (94)
	3. LES: -35% et AAH: -10% (écart par rapport au scénario 0)	215 (134)	62 (27)	56 (53)	28 (-11)	68 (64)
C: hypothèse 2 (2020-2030)	0. Pas de baisse des coûts (écart par rapport au scénario 0)	409 (328)	105 (69)	122 (120)	40 (2)	142 (138)
	3. LES: -35% et AAH: -10% (écart par rapport au scénario 0)	303 (222)	91 (55)	84 (81)	28 (-11)	100 (96)
<i>Mode Y</i>						
A: flux récent (2015-2017)	0. Pas de baisse des coûts (écart par rapport au scénario 0)	83 (-4)	36 (-1)	3 (0)	40 (-3)	4 (0)
	3. LES: -35% et AAH: -10% (écart par rapport au scénario 0)	62 (-25)	29 (-8)	2 (-1)	28 (-15)	3 (-2)
B: hypothèse 1 (2020-2030)	0. Pas de baisse des coûts (écart par rapport au scénario 0)	300 (214)	74 (37)	86 (83)	42 (-1)	99 (95)
	3. LES: -35% et AAH: -10% (écart par rapport au scénario 0)	219 (132)	63 (26)	58 (55)	30 (-13)	69 (64)
C: hypothèse 2 (2020-2030)	0. Pas de baisse des coûts (écart par rapport au scénario 0)	414 (328)	105 (68)	125 (122)	42 (-1)	143 (138)
	3. LES: -35% et AAH: -10% (écart par rapport au scénario 0)	308 (222)	91 (54)	87 (84)	30 (-13)	101 (97)

Annexe 8. Durée d'emprunt

A.	Durées d'emprunt constatées dans les opérations LES et AAH	165
B.	Perspectives d'évolution	167
a)	LES	167
b)	AAH	167

Nous examinons ici les durées d'emprunt constatées et les possibilités de les faire évoluer.

A. Durées d'emprunt constatées dans les opérations LES et AAH

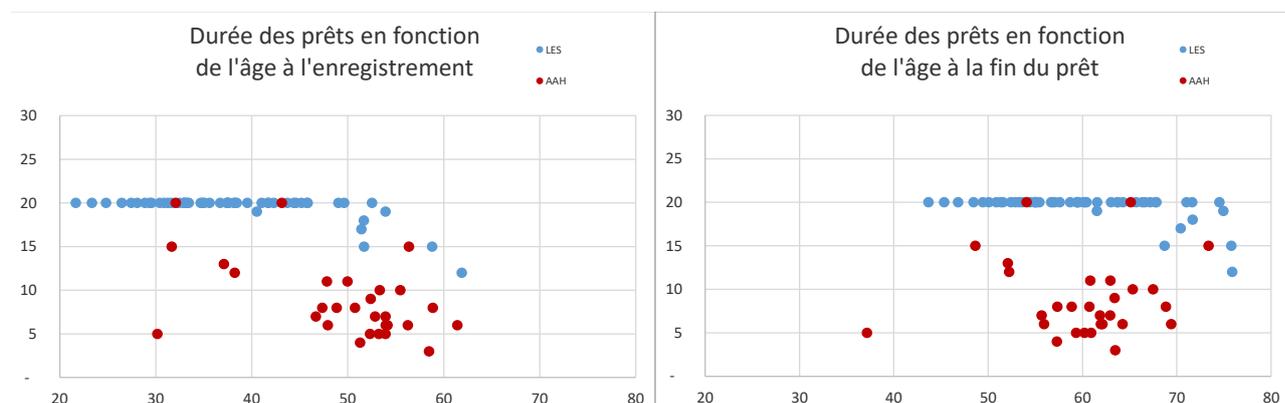
Les tableaux et graphiques qui suivent indiquent la durée des prêts figurant dans les bases de données que les guichets uniques nous ont communiquées pour la Réunion, la Guadeloupe¹⁰⁸, et Mayotte.

Tableau 50 : durée des prêts constatée

En années	LES ou LATS	AAH
Guadeloupe	13	8
La Réunion	20	8
Mayotte (prêts récents)	14	-

Source : CGEDD d'après bases de données des guichets uniques.

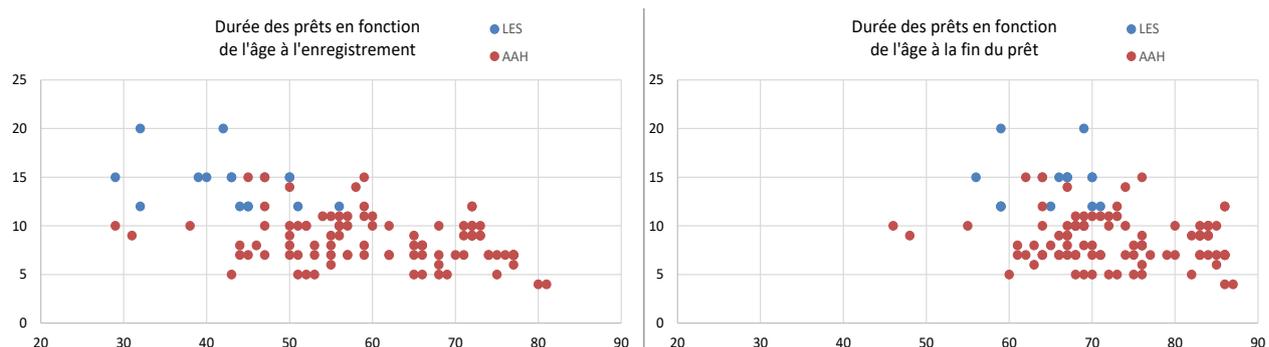
Graphiques 55 : durée des prêts par opération à la Réunion



Source : CGEDD d'après bases de données des guichets uniques.

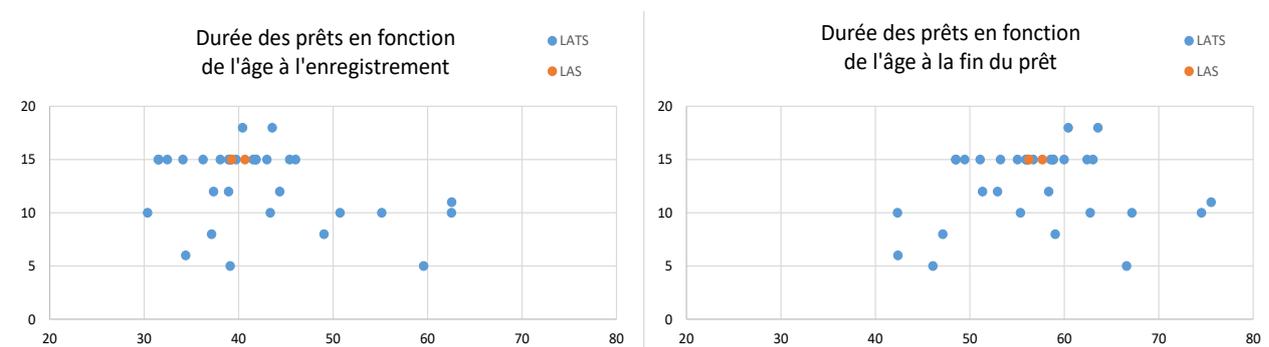
¹⁰⁸ La base de données qui nous a été communiquée pour la Martinique ne contenait pas la durée des prêts. Nous avons pu néanmoins la reconstituer approximativement à partir des caractéristiques des prêts. Sa moyenne ressort voisine de la moyenne constatée en Guadeloupe.

Graphiques 56 : durée des prêts par opération à la Guadeloupe



Source : CGEDD d'après bases de données des guichets uniques.

Graphiques 57 : durée des prêts par opération à Mayotte



Source : CGEDD d'après bases de données des guichets uniques.

La durée des prêts est plafonnée par la convention qui régit le fonds de garantie à 20 ans à la Réunion et à 15 ans en Guadeloupe et en Martinique.

La durée des prêts est par ailleurs limitée par l'âge des personnes âgées.

En LES ou LATS :

- à la Réunion, la durée est égale au plafond de la convention, sauf pour les plus de 50 ans, l'âge à la fin du prêt étant au plus de 75 ans,
- à la Guadeloupe, même pour des personnes relativement jeunes, la durée peut être inférieure au plafond de la convention,
- à Mayotte, c'est encore plus net ; le guichet unique nous a indiqué que la durée est fixée en fonction de l'âge prévu de départ des enfants (nombreux dans ce département), qui réduit l'AL (de plus, avant 2014, en l'absence d'ALS, un ménage dont les enfants n'étaient plus pris en compte perdait le bénéfice de l'AL).

Ces durées d'emprunt sont sensiblement inférieures à la durée moyenne de 25 ans sur laquelle empruntent de nos jours, tant dans les DOM qu'en métropole, les accédants à la propriété modestes (c'est-à-dire ici dont le revenu est inférieur au revenu d'exclusion des aides personnelles au logement), telle qu'elle ressort de la base de données de la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS) sur le PTZ.

En AAH, les durées d'emprunt apparaissent très dispersées et peu corrélées avec l'âge de l'emprunteur. Il apparaît que la durée d'emprunt est la variable d'ajustement qui permet d'atteindre le reste à charge visé une fois le montant d'opération déterminé et la subvention LBU fixée à son plafond, et compte tenu du montant de l'AL. Ce comportement d'optimisation conduit à attribuer plus de subvention qu'il ne serait nécessaire pour déclencher les opérations.

B. Perspectives d'évolution

Pour une mensualité donnée, allonger les durées d'emprunt accroît le montant emprunté et donc réduit le montant de subvention nécessaire pour équilibrer les opérations.

Néanmoins, l'allongement ne peut être opéré que dans deux limites :

- d'une part, l'âge à la fin du remboursement de l'emprunt,
- d'autre part, la perspective de travaux supplémentaires, nécessitant un nouvel endettement après un certain nombre d'années.

Par ailleurs, la suppression de l'AL conduira à réduire le montant des prêts. Or, en deçà d'un certain montant, il est difficile d'allonger la durée des prêts.

a) LES

En LES, les pratiques constatées à la Réunion en matière de durée d'emprunt semblent saines. On pourrait cependant relever à 25 ans¹⁰⁹ la durée d'emprunt des moins de 45 ans, étant entendu que dans certains cas la durée pourrait demeurer à 20 ans si cela apparaissait nécessaire pour que, compte tenu de l'évolution prévisible de la situation du ménage (le départ des enfants réduisant les dépenses du ménage mais pouvant aussi réduire le forfait logement lorsqu'il s'applique), les travaux de gros entretien puissent être entrepris le moment venu.

Aux Antilles, on voit mal pourquoi, à âge égal, les durées d'emprunt ne seraient pas équivalentes à celles constatées à la Réunion. Les effectifs concernés par un relèvement seraient cependant beaucoup plus faibles puisque le nombre de LES y est plus réduit¹¹⁰ et les ménages concernés y sont plus âgés¹¹¹ (conséquence notamment d'un moindre dynamisme démographique).

Ce relèvement de la durée maximale d'emprunt à 25 ans doit être inscrit dans les textes régissant le nouveau mécanisme de garantie à créer.

b) AAH

En AAH, la durée d'emprunt ne devrait plus être la variable d'ajustement qui permet d'atteindre le reste à charge visé une fois le montant d'opération déterminé et la subvention LBU fixée à son plafond. Pour cela, une durée d'emprunt minimale (fonction néanmoins du montant des travaux) devrait être fixée.

Une durée de 15 ans paraît un maximum, et toutes les opérations ne pourraient pas la supporter.

Les évaluations effectuées en Annexe 7 conduisent à estimer que, dans un scénario de remplacement de l'allocation accession par le forfait logement, un allongement de la durée des prêts de 2 ans en LES et 3 ans en AAH augmenterait la contribution des ménages (et donc réduirait celle de la collectivité) d'environ 1 % du montant global des opérations.

¹⁰⁹ Cette durée est celle sur laquelle empruntent actuellement presque tous les accédants bénéficiaires de PTZ de « tranche 1 », c'est-à-dire ceux dont les revenus sont les plus faibles.

¹¹⁰ En décembre 2017, le nombre de bénéficiaires de l'AL accession au titre d'opérations récentes (contrats de prêts signés en 2013 ou ultérieurement) était de 27 en Guadeloupe, 102 en Martinique et 1 524 à la Réunion (source : Tableau 21).

¹¹¹ En décembre 2017, la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans parmi les allocataires de l'AL accession au titre de LES était de 10 % en Guadeloupe, 17 % en Martinique et 4 % à la Réunion (source : Tableau 20).

Annexe 9. Taux d'effort minimal et dépense nette négative

A. Taux d'effort minimum en LES	168
B. Cas de dépense nette négative	169

A. Taux d'effort minimum en LES

Le barème applicable aux subventions LBU dans les DOM est défini par deux arrêtés interministériels, l'un du 29 avril 1997 applicable à l'accession très sociale et l'autre du 20 février 1996 applicable à l'acquisition amélioration et à l'amélioration. Ces arrêtés, combinés à des arrêtés préfectoraux, instaurent trois plafonds de subvention :

- un plafond en pourcentage, égal à 50 % en LES et LAS (75 % en LATS) et 70 % en AAH,
- un plafond en euros, dépendant des caractéristiques du ménage et de l'opération,
- et, uniquement en LES, un troisième plafond, qui prend la forme d'un minimum de taux d'effort.

Ce minimum de dépense nette est défini comme suit :

« Afin de garantir l'existence d'un effort financier minimum pour l'accédant, la subvention prévue à l'article 7 est plafonnée dans les conditions suivantes :

$S < C - K \times (R \times T + A)$ - autres subventions

où C est le coût total de l'opération, R le revenu annuel de l'accédant, A le montant annuel prévisionnel d'allocation logement pendant les quinze années suivant l'acquisition, T le taux d'effort défini dans les conditions définies ci-dessous et K un coefficient fixé par arrêté préfectoral en fonction des conditions de durée et de taux des prêts complémentaires disponibles dans la collectivité :

- pour les ménages dont le revenu n'excède pas 40 % du plafond prévu à l'annexe I de l'arrêté du 29 avril 1997 susvisé, T = 10 % ;

- pour les ménages dont le revenu excède 40 % du plafond prévu à l'annexe I de l'arrêté du 29 avril 1997 susvisé, T = 20 %.

Les autres subventions peuvent être constituées, soit de subventions directes, données par des collectivités ou les caisses d'allocations familiales, soit de prêts à taux inférieur aux taux du marché accordés par d'autres que l'État.

Dans ce dernier cas, un équivalent en subvention sera défini par l'autorité préfectorale. »

Le minimum de taux d'effort T est de 10 % pour les ménages dont le revenu est inférieur à 40 % du plafond de revenu LBU et 20 % pour les autres ménages.

Il présente l'originalité qu'il ne prend pas en compte la mensualité réelle des prêts, mais une annuité forfaitaire définie comme le montant des prêts divisé par un coefficient K fixé par arrêté préfectoral.

Aux conditions actuelles des prêts, pour un taux d'intérêt égal à 3 % le coefficient K s'étage de 8,6 pour une durée de 10 ans à 12,0 pour une durée de 15 ans et 15,0 pour une durée de 20 ans.

Or les coefficients K découlant des arrêtés préfectoraux sont très inférieurs à ces niveaux.

- en Martinique, la DEAL indique que K=0 en LES « diffus » et K=5 en LES « groupé », mais que cette disposition n'est pas appliquée.

- en Guadeloupe, K= 4 (arrêté préfectoral du 06/02/98)

- à la Réunion : K= 6 (arrêté préfectoral du 22 janvier 2008)

– à Mayotte, l'arrêté préfectoral n'a jamais été pris

Il en résulte que le troisième plafond visé ci-dessus, sous la forme d'un plancher de taux d'effort, n'est pas appliqué. Il n'est d'ailleurs pas mentionné dans l'information diffusée publiquement sur le LES.

La non-application de ce plafond fixé par les textes n'est pas satisfaisante : ou bien l'on considère que ce plafond est justifié, et dans ce cas il doit être appliqué, ou bien l'on considère qu'il est injustifié, et dans ce cas cette disposition de l'arrêté du 29 avril 1997 doit être abrogée.

A la Réunion, nous avons trouvé dans la base de données du guichet unique, sur la base du revenu, de la mensualité et de l'AL qui y figurent, très peu d'opérations LES pour lesquelles le taux d'effort est inférieur à 10 %.

B. Cas de dépense nette négative

Selon la base de données de la CNAF, en LES et en AAH, l'allocation logement est supérieure à la mensualité (la dépense nette de logement, égale à la mensualité diminuée de l'allocation logement, est donc négative) pour 17 % des allocataires¹¹² (et 67 % à Mayotte). Ces situations résultent de ce que le minimum de dépense nette figurant dans le barème de l'AL tient compte du forfait de charges. Néanmoins, le montant de ce dernier étant faible, le dépassement (aide diminuée de la mensualité), lorsqu'il existe, est limité : de 12 euros par mois en moyenne.

Afin de responsabiliser le ménage, il pourrait être souhaitable que dans le nouveau dispositif la dépense nette demeure supérieure à un certain montant. Le remplacement de l'AL par le forfait logement, qui est plafonné au montant de la mensualité, fera disparaître les cas où le taux d'effort est négatif. En tout état de cause, imposer aux ménages une dépense nette minimale de, par exemple, 20 euros par mois réduirait peu la contribution de la collectivité¹¹³.

Par ailleurs, à l'issue d'une exonération de plein droit de deux années, le statut de propriétaire occupant entraîne généralement, malgré un ensemble d'exonérations¹¹⁴, le paiement de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de l'ordre de 30 à 40 euros par mois, qui n'est pas prise en compte dans la dépense nette de logement telle que l'on vient de la calculer mais qui pèse pourtant sur le budget du ménage.

En conclusion, s'il est souhaitable de mettre fin à la non application du taux d'effort minimum prévu par les textes nationaux, l'économie à attendre d'augmentations de la dépense nette des ménages, une fois l'AL accession supprimée, est faible.

¹¹² La base de données de la CNAF ne permet pas de distinguer, au sein de l'amélioration, les allocataires bénéficiaires et non bénéficiaires d'AAH. Dans ce calcul, nous avons supposé que la proportion de cas où l'AL est supérieure à la mensualité est la même pour les deux catégories, et que la première représente les deux tiers de l'effectif. Cette approximation engendre une marge d'erreur sur le résultat de l'ordre de 1 point.

¹¹³ Une diminution d'aide de 30 euros par mois appliquée à 30 % des ménages représente 4 % de la masse d'AL, soit 1 M€ par an ou 1 % des montants globaux d'opération.

¹¹⁴ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F59>.

Annexe 10. Taux d'usure et taux d'intérêt

- A. Des mesures sont nécessaires pour éviter que le taux d'usure ne fasse obstacle à la mise en place de certains prêts 170
- B. Les taux d'intérêt immobiliers de marché n'apparaissent pas beaucoup plus élevés dans les DOM qu'en métropole 171

A. Des mesures sont nécessaires pour éviter que le taux d'usure ne fasse obstacle à la mise en place de certains prêts

Le taux d'usure¹¹⁵, au-delà duquel un prêt ne peut être accordé, est égal au taux annuel effectif global (TAEG) moyen constaté le trimestre précédent majoré de 33 %.

Le très bas niveau actuel des taux d'intérêt a réduit l'écart entre le taux pratiqué et le taux d'usure.

Pour les prêts pour travaux d'un montant inférieur ou égal à 75 000 euros, pratiqués en AAH, cet écart demeure substantiel (1,49 % au 1^{er} janvier 2019). En revanche, pour les prêts immobiliers d'une durée de 10 à 20 ans, pratiqués en LES, le taux moyen pratiqué au 4^e trimestre 2018 était de 2,12 % et le taux d'usure de 2,83 %, soit une différence de 0,71 % seulement.

Le TAEG prend en compte deux postes spécifiques aux LES et AAH :

- les frais de garantie, hormis aux Antilles (cf. Annexe 11),
- et une cotisation au guichet unique versée par le ménage et incluse dans le plan de financement (variable selon le département, égale par exemple à 705 euros à la Réunion).

Les frais de garantie, étant proportionnels au montant du prêt, augmentent le TAEG d'une quantité indépendante de ce dernier (environ 0,40 %¹¹⁶ à la Réunion où les frais de garantie sont égaux à 3,5 % du montant du prêt).

La cotisation au guichet unique, dont le montant est indépendant de celui du prêt, augmente d'autant plus le TAEG que le montant du prêt est faible : de 0,13 % pour un prêt de 60 000 euros mais de 0,38 % pour un prêt de 20 000 euros¹¹⁷. La suppression de l'AL accession, parce qu'elle réduit les montants empruntables par les ménages, accroît donc le poids de la cotisation dans le TAEG.

La réduction du montant des prêts engendrée par la suppression de l'AL risque donc de porter le TAEG acceptable par le prêteur au-delà du taux d'usure, et ainsi de conduire ce dernier à refuser de prêter.

Le nouveau dispositif sera conçu pour maintenir la dépense nette mensuelle des ménages à un niveau voisin du niveau actuel. In fine, des frais payés par le ménage et incorporés dans le capital emprunté accroissent la mensualité, et donc l'aide publique nécessaire pour atteindre l'objectif de dépense nette. Ils sont donc de fait financés par la collectivité.

Il serait donc souhaitable que cette dernière finance directement les frais de garantie et des guichets uniques, ce qui aurait le même coût pour elle mais réduirait le TAEG et donc l'obstacle présenté par le

¹¹⁵ <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/taux-usure> et <https://www.banque-france.fr/statistiques/taux-et-cours/taux-dusure>.

¹¹⁶ 0,38 % pour des prêts sur 20 ans dont le taux hors frais de garantie est égal à 2,60 %.

¹¹⁷ Pour des prêts sur 20 ans dont le taux hors cotisation au guichet unique est de 2,60 %. Un prêt de 60 000 euros conduit à une mensualité de 325 euros, voisine de celle pratiquée en LES avec AL. Un prêt de 20 000 euros conduit à une mensualité de 111 euros, équivalente à la précédente une fois déduite le montant moyen de l'AL (hors forfait logement).

taux d'usure. Cela ne créerait pas de dépense publique supplémentaire (sauf si le prêteur saisissait cette occasion pour augmenter ses taux d'intérêt).

B. Les taux d'intérêt immobiliers de marché n'apparaissent pas beaucoup plus élevés dans les DOM qu'en métropole

Les taux d'intérêt des prêts immobiliers ne peuvent être comparés que toutes choses égales par ailleurs.

La SGFGAS a comparé les taux des prêts à plus de 20 ans associés à un PTZ dans les DOM et en métropole. Elle a conclu que, à tranche de revenu et nombre de personnes identiques, ils sont plus élevés de 20 points de base (soit 0,20 %) dans les DOM qu'en métropole. Pour un prêt sur 20 ans, cela augmente la mensualité de 1,8 % soit 5 à 10 euros par mois. L'écart est d'autant plus élevé que le revenu est faible.

Il faudrait par ailleurs tenir compte de la structure des frais de production des prêteurs. Dans un petit département, les frais fixes pèsent plus lourdement.

Les taux d'intérêt sur les prêts bancaires accordés aux emprunteurs LES sont plus élevés de quelques dizaines de points que ceux accordés aux autres emprunteurs, mais ces opérations sont très spécifiques. La mission n'avait pas les moyens de déterminer si le taux d'intérêt pratiqué (hors frais de garantie et hors frais de dossier du guichet unique) par le seul prêteur aux opérations LES et AAH qui subsiste (le groupe BRED) était conformes aux pratiques de marché, mais n'a pas eu la preuve du contraire. Le fait qu'il ne subsiste qu'un seul prêteur suggère que ces prêts ne sont pas particulièrement attractifs pour les prêteurs de marché.

La faiblesse de l'effet du différentiel de taux sur la mensualité a conduit la mission à considérer que ce sujet était secondaire en termes de solvabilité par rapport à celui de la suppression de l'AL.

Annexe 11. Fonds de garantie

A. Etat des lieux	172
B. Perspectives	175

A. Etat des lieux

Depuis la création du dispositif des LES et AAH, les prêts qui financent les opérations (prêts bancaires et prêts d'Action Logement) sont garantis par des fonds de garantie départementaux :

- le Fonds de garantie de l'habitat social de la Guadeloupe (FGHSG)
- le Fonds de garantie à l'habitat social de la Martinique (FGHM)
- le Fonds de garantie unifié du logement évolutif social à l'habitat de la Guyane (FGLES)
- le Fonds de garantie unifié de l'habitat à la Réunion
- le Fonds de garantie de Mayotte, section « habitat social » (FGM-HS).

Hormis à Mayotte, ces fonds de garantie sont gérés par BPIFrance, par héritage d'établissements dont il est issu (à l'origine, la Sofaris). Néanmoins, ne disposant pas de représentation dans les DOM, ces établissements puis BPIFrance en ont délégué la gestion à l'Agence française de développement (AFD). Cette dernière gère par ailleurs en compte propre le fonds de Mayotte.

BPIFrance n'a pas donné suite aux demandes d'entretien de la mission diligentée par le directeur de cabinet du Premier Ministre. La mission s'est donc appuyée sur les informations, partielles, dont disposent et que lui ont communiquées l'AFD et la Direction Générale du Trésor.

Les fonds sont administrés par des comités de gestion composés des contributeurs, de représentants des établissements de crédit et d'Action Logement et, dans certains cas, du guichet unique. Les agences locales de l'AFD préparent et animent les réunions des comités de gestion et en assurent le suivi.

Les fonds ont été dotés par l'Etat, les collectivités et les caisses d'allocations familiales, à hauteur de 37,5 M€¹¹⁸ au 31 décembre 2018. Ils perçoivent en outre, lors de l'octroi de la garantie, des commissions dans les conditions suivantes :

- Guadeloupe et Martinique : aucune commission n'est appliquée, seuls les produits du placement des dotations abondent le fonds ;
- Guyane : (i) 2 % du montant du financement au titre de l'assurance sur impayés, remboursable si l'assurance n'est pas activée et en l'absence d'appel en garantie et (ii) 2 % du montant du financement au titre de la garantie : les deux commissions sont payées par l'établissement bancaire et répercutées dans le taux du prêt appliqué au crédit garanti ;
- Réunion : 3,5 % du montant du financement bancaire dû par les ménages et collecté par le guichet unique puis reversé au fonds ;
- Mayotte : 0,3 % l'an calculé sur le capital restant dû (sur toute la durée du crédit), appelé en une seule fois auprès des prêteurs et répercuté dans le taux du prêt appliqué au crédit garanti.

Hormis aux Antilles, la rémunération du fonds de garantie se traduit donc par un accroissement du taux du prêt.

¹¹⁸ Source : Direction Générale du Trésor. Ce montant se répartit en 21,0 M€ apportés par l'Etat, 13,6 M€ par les collectivités locales et 2,8 M€ par la CAF Réunion. Par département, ce montant se répartit en 9,4 M€ pour la Guadeloupe, 5,3 M€ pour la Martinique, 1,4 M€ pour la Guyane, 19,9 M€ pour la Réunion et 1,4 M€ pour Mayotte. La Réunion représente donc à elle seule 53 % des dotations pour (cf. Tableau 51) 88 % de l'encours garanti.

Les fonds garantissent d'une part le règlement des échéances impayées dans la limite de 6 échéances mensuelles et d'autre part, après déchéance du terme du crédit, une quotité variable selon le département du capital restant dû (généralement 75 %, parfois 100 % pour certaines personnes âgées). La durée maximale de la garantie est de 15 ans en Guadeloupe et à Mayotte et de 20 ans dans les autres DOM.

Depuis 2013, un peu plus de 1000 garanties ont été accordées chaque année pour un montant d'une trentaine de millions d'euros (mais seulement 300, pour un montant de 5 M€, en 2018, en raison de la suppression de l'allocation logement accession) (Tableau 51). Fin 2018, l'encours d'engagements représentait 16 000 prêts, pour un montant de 222 M€ (dont 88 % pour la seule Réunion) et l'encours douteux se montait à 1200 dossiers pour un montant provisionné de 4M€.

La Direction Générale du Trésor a indiqué à la mission que les fonds sont bénéficiaires.

Tant BPIFrance que l'AFD souhaitent se désengager de la gestion de ces fonds : le premier considère que sa mission concerne non les particuliers mais les entreprises, et la seconde considère que le secteur privé dans les DOM n'est plus de son ressort.

Fin 2017, l'AFD a constaté que son logiciel de gestion des fonds allait devenir incompatible avec son système d'information, et, compte tenu du souhait des deux partenaires de se désengager, n'a pas souhaité faire l'investissement informatique permettant de le mettre à niveau (ce logiciel, ancien, n'avait plus d'éditeur). Elle a dénoncé en décembre 2017, avec effet au 30 juin 2018, la convention qui la liait à BPIFrance. Ce dernier, le 27 mars 2018, a notifié aux guichets uniques qu'il cesserait à compter du 30 juin 2018 de garantir de nouveaux prêts. En pratique, de nouveaux prêts ont néanmoins continué d'être garantis, hors tout cadre légal.

Le 19 décembre 2018, le Directeur général des outre-mer a demandé à BPIFrance et à l'AFD de concevoir une solution juridique et technique permettant d'assurer la continuité du dispositif.

Le 31 janvier 2019, l'AFD lui a répondu travailler à la signature d'une nouvelle convention avec BPIFrance, permettant de proroger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2019.

Tableau 51 : fonds de garantie, tableau récapitulatif des nouveaux engagements et de l'encours garanti

Montants en 000€	2013		2014		2015		2016		2017		2018		Variation 2018/2017		% du montant DOM		Encours douteux au 31/12/2018		Provisions au 31/12/2018	
	Nb	Montant	Nb	Montant	2017	2018	Nb	Montant	Montant	Taux										
GUADELOUPE																				
Octrois	416	4 392	258	2 858	310	3 277	216	2 260	230	2 863	201	2 567	-13%	-10%	10%	49%	336	1 620	1 620	100%
Engagts valides	3 057	20 829	2 847	18 768	2 761	17 994	2 631	16 773	2 380	14 495	2 163	13 646	-9%	-6%	6%	6%				
MARTINIQUE																				
Octrois	69	1 053	117	1 700	96	1 320	100	1 290	77	1 098	9	115	-88%	-90%	4%	2%	138	870	869	100%
Engagts valides	2 017	12 336	1 874	11 474	1 680	10 647	1 510	10 192	1 374	9 689	1 205	8 329	-12%	-14%	4%	4%				
GUYANE																				
Octrois	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0%	0%	0%	0%	0	0	0	0
Engagts valides	52	508	61	670	56	646	53	602	29	485	29	465	0%	-4%	0%	0%				
REUNION																				
Octrois	881	22 782	1 188	29 925	927	26 130	851	26 003	688	22 555	79	2 042	-89%	-91%	80%	39%	731	7 758	1 552	20%
Engagts valides	14 991	209 208	14 824	213 446	14 243	213 761	13 752	214 151	13 278	215 460	12 153	194 624	-8%	-10%	88%	88%				
MAYOTTE																				
Octrois	20	409	71	1 411	30	830	17	590	54	1 593	13	513	-76%	-68%	6%	10%	1	7	7	100%
Engagts valides	87	1 647	139	2 577	161	3 055	178	3 395	222	4 613	231	4 708	4%	2%	2%	2%				
TOTAL																				
Octrois	1 386	28 636	1 634	35 894	1 363	31 557	1 184	30 143	1 049	28 109	302	5 237	-71%	-81%	100%	100%	1 206	10 255	4 048	39,47%
Engagts valides	20 204	244 528	19 745	246 935	18 901	246 103	18 124	245 113	17 283	244 742	15 781	221 772	-9%	-9%	100%	100%				

Source : DGTrésor. Octrois : nouveaux engagements. Engagements valides= encours garanti.

B. Perspectives

Dans le dispositif qui remplacera le dispositif actuel, les ménages devront continuer de contribuer chaque mois au financement des projets, dans la mesure de leurs moyens qui sont certes limités, de l'ordre de 50 euros par mois pour les travaux et 100 euros par mois pour l'accèsion à la propriété proprement dite. Subventionner en totalité les opérations est en effet déresponsabilisant et peut conduire notamment à ce que les ménages négligent l'entretien des biens.

Ces contributions mensuelles nécessiteront la mise en place d'un prêt, d'un montant certes plus faible qu'actuellement (puisque l'allocation logement sera remplacée par le forfait logement, trois fois plus faible en moyenne) mais néanmoins significatif.

Les ménages visés par ces produits très sociaux sont peu bancarisés et a priori intéressent peu les prêteurs. Outre l'accompagnement assuré par les guichets uniques, un mécanisme de garantie apparaît indispensable (un dispositif assurantiel apparaissant peu adapté à cette clientèle).

Le dispositif de garantie doit donc être remis sur pied.

Deux options sont envisageables :

- ou bien l'encours existant est repris par le nouveau dispositif,
- ou bien il est mis en extinction et le nouveau dispositif ne gère que le nouveau flux.

Le premier scénario répondrait au souhait de BPIFrance et de l'AFD de se désengager, et les bénéfices produits par l'encours (cf. plus haut) fourniraient une ressource supplémentaire au nouveau dispositif. Il serait également plus complexe à gérer pour le nouveau gestionnaire.

La Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale (SGFGAS), consultée par la mission, lui a indiqué pouvoir proposer un dispositif, inspiré en partie du Fonds de garantie de la rénovation énergétique (FRGE) qu'elle est en train de mettre en place. Cette solution semble à ce jour la meilleure piste.

Une autre possibilité serait de lancer un appel à projet auquel seraient admis à répondre non seulement la SGFGAS mais également d'autres établissements. Néanmoins, consultée par la mission, une grande société de garantie de prêts immobiliers lui a indiqué ne pas être intéressée.

Annexe 12. Financements alternatifs

A. PTZ	176
B. Prêts Action Logement	176
C. PSLA à phase locative longue	177
D. Crédit d'impôt et réduction d'impôt	178
E. ANAH	178

On décrit ici un ensemble de financements alternatifs dont la mission a eu connaissance et qui visent à compenser la suppression de l'AL accession.

A. PTZ

Le prêt à taux zéro, dans les DOM comme en métropole, est un prêt complémentaire : son montant ne peut pas excéder celui des autres prêts qui financent l'opération. Dans sa version la plus solvabilisatrice (« tranche 1 ») sa durée est de 25 ans dont 15 ans de différé de remboursement (pendant les 15 premières années le ménage rembourse les autres prêts).

Son coût pour la collectivité est estimé par référence à un coût de ressource des prêteurs (voisin de 1,8 % en 2017) qui est inférieur au taux des prêts bancaires qui financent les LES et AAH. Il en résulte que, pour une même réduction de la mensualité des ménages, le coût en aides publiques du PTZ est plus faible que celui d'une subvention LBU. C'est là son principal avantage sur le plan de la réduction de la dépense publique. Le montant absolu de cet avantage est cependant limité, même si l'on suppose que le PTZ peut financer la totalité du montant emprunter (dans ce cas un différé de remboursement n'est plus nécessaire) : 3 200 euros pour un prêt de 50 000 euros (montant qui devrait être rarement excédé après la suppression de l'AL) sur 20 ans, et 400 euros pour un prêt de 15 000 euros sur 8 ans. Ces montants sont très faibles par rapport à l'effet de la suppression de l'AL.

Pour le reste, le recours au PTZ plutôt qu'à la LBU reviendrait à transformer une dépense budgétaire en dépense fiscale. Compte tenu du faible montant des prêts, un PTZ ne pourrait être envisagé que s'il pouvait financer la totalité du montant emprunté (sans différé de remboursement). Par rapport à un prêt de marché, son avantage de taux permettrait d'accroître le montant emprunté (et donc, à dépense publique constante, de diminuer le montant des autres aides publiques) :

- de 30 % pour un prêt sur 20 ans (adapté au LES), soit 15 000 euros pour un prêt de 50 000 euros (le montant moyen des prêts LES étant plutôt voisin de 35 000 euros après la suppression de l'AL),
- et 13 % pour un prêt sur 10 ans (envisageable en AAH), soit 2000 euros pour un prêt de 15 000 euros (montant moyen envisageable après suppression de l'AL accession).

Par rapport aux prêts bancaires de marché, le PTZ présente l'avantage que son taux est nettement inférieur au taux d'usure, mais les mesures que nous proposons par ailleurs devraient permettre de rendre les prêts de marché compatibles avec ce dernier.

B. Prêts Action Logement

Ces prêts ne sont pas à proprement parler des aides publiques.

Action Logement accorde deux types de prêts dans les DOM :

- d'une part des prêts de droit commun au taux de 1 %, réservés pour l'essentiel aux salariés (ou préretraités) d'une entreprise du secteur privé non agricole de 10 salariés et plus,
- et d'autre part des prêts spécifiques au taux de 1,5 % destinés aux ménages entreprenant des opérations de type LES ou AAH.

L'intersection entre les cibles de ces deux types de prêts est vide, ou presque.

En 2017, Action Logement a accordé 3 M€ de prêts en LES et 1 M€ en AAH, représentant dans chaque cas un dixième du montant des prêts.

L'avantage de taux des prêts à 1,5 % accordés aux opérations LES et AAH, par rapport à des prêts de marché à 2,5 % (hors frais), n'est que de 1 %. Son effet est donc faible : en supposant que le prêt Action Logement finance la totalité du montant emprunté (alors qu'il n'en finance actuellement qu'un dixième), ce dernier n'est accru que :

- de 10 % pour un prêt sur 20 ans (adapté au LES), soit 5 000 euros pour un prêt de 50 000 euros (le montant moyen des prêts LES étant plutôt voisin de 35 000 euros après la suppression de l'AL),
- et 5 % pour un prêt sur 10 ans (envisageable en AAH), soit 750 euros pour un prêt de 15 000 euros (montant moyen envisageable après suppression de l'AL accession).

Comme le PTZ, les prêts Action Logement présentent l'avantage que leur taux est nettement inférieur au taux d'usure, mais les mesures que nous proposons par ailleurs devraient permettre de rendre les prêts bancaires de marché compatibles avec ce dernier.

C. PSLA à phase locative longue

Le PSLA est un prêt conventionné consenti à un opérateur (organisme HLM, SEM, promoteur privé...) pour financer la construction ou l'acquisition de logements neufs qui feront l'objet d'un contrat de location-accession.

Il permet de bénéficier du taux réduit de TVA et d'une exonération de TFPB de 15 ans.

Pour en bénéficier, l'opérateur doit signer une convention avec l'État.

Une location-accession comporte deux phases :

- une phase locative, pendant laquelle le ménage verse une redevance constituée d'une part locative (correspondant à un loyer plafonné) et d'une part acquisitive (qui permet de constituer un apport personnel et viendra en déduction du prix de vente) ;
- une phase d'accession qui débute lorsque le ménage lève l'option d'achat sur le logement, le cas échéant, dans des conditions financières prévues dès l'origine.

Le PSLA est un prêt au bailleur, qui peut être transféré au ménage en cas de levée d'option.

Le plafond de ressources du PSLA est supérieur de 50 à 80 %¹¹⁹ à celui du LES, de l'AAH et du LLTS mais inférieur de 20 à 35 %¹²⁰ à celui du PTZ¹²¹.

La durée de la phase locative est généralement courte (de l'ordre de 18 mois à 2 ans).

Le PSLA relève de l'aide personnelle au logement applicable à l'accession à la propriété, qui a été supprimée sur le flux de nouveaux bénéficiaires.

Le PSLA classique, adapté pour l'accession en métropole, ne l'est pas pour de l'accession très sociale dans les DOM. Un bailleur social guadeloupéen¹²² a proposé un produit visant des ménages à revenus faibles mais un peu supérieurs à ceux du LES avec une phase d'acquisition de 15 ans, plus longue que les 18 mois classiques. Outre une aide à la pierre, le produit bénéficierait de l'aide personnelle au logement locative. Le calage financier de ce produit resterait à préciser, pour éviter, lors de la sortie de la phase locative (et la perte de l'aide personnelle), un saut de dépense nette. Par ailleurs, le coût de

¹¹⁹ Selon la taille du ménage.

¹²⁰ Idem.

¹²¹ Source : « Les aides financières au logement », 2018, DHUP.

¹²² La Société coopérative pointoise d'HLM (SPHLM).

ces logements, dans les simulations dont a eu connaissance la mission, est plus élevé que celui des LES (a fortiori « diffus »), ce qui accroît d'autant la contribution globale de la collectivité pour une contribution du ménage donnée. S'il apparaissait nécessaire de compléter la gamme d'offre en accession, ce produit mériterait examen, à condition de parvenir à des coûts d'opération inférieurs à ceux observés actuellement pour le LL(T)S et limiter ainsi le montant de l'aide publique. En tout état de cause, son financement repose en grande partie sur l'allocation logement locative. Or cette dernière est destinée à être fusionnée dans le nouveau revenu universel d'activité. Tant que les caractéristiques de ce dernier n'auront pas été arrêtées, il ne semble pas possible de définir et d'évaluer plus précisément ce produit.

D. Crédit d'impôt et réduction d'impôt

La réduction d'impôt prévue par l'article 199 undecies C du code des impôts pour les contribuables domiciliés en France qui investissent dans les DOM, a été supprimée au 1er janvier 2019. Cette disposition avait été mise à profit par des arrangeurs fiscaux pour permettre de financer, sans recours à la subvention, des travaux d'amélioration pouvant parfois dépasser 50 000 €, dans le cadre d'un montage relativement complexe. En effet, le logement faisait l'objet d'une vente par son occupant à une SCI ad hoc ouvrant droit à la défiscalisation pour les porteurs de part. Le dispositif prévoyait un engagement de recéder le logement rénové à son occupant à l'issue d'une période de 5 ans. L'occupant participait financièrement à hauteur d'environ 3 000 € grâce à une contribution locative de 50 € par mois durant cette période de 5 ans.

Ce dispositif a été utilisé aux Antilles, où il est monté en puissance pour concerner en 2017 environ 300 logements. Sa progression aurait sans doute continué s'il n'avait pas été supprimé. Ces dispositifs conduisaient à une aide fiscale supérieure au montant des travaux. En termes d'efficacité de la dépense publique, ils étaient donc moins performants que des subventions directes.

E. ANAH

En métropole, les aides de droit commun aux propriétaires-occupants à très bas revenu qui réalisent des travaux dans leur logement sont celles attribuées par l'ANAH. Ces aides ne sont pas applicables aux DOM, qui bénéficient par contre du dispositif de l'AAH. Rendre les aides de l'ANAH applicables aux DOM ne modifierait pas le coût global pour la collectivité et, par la juxtaposition de deux dispositifs, compliquerait le dispositif. Cela induirait de surcroît un problème organisationnel et de moyens spécifiques en DEAL, l'Anah n'étant pas aujourd'hui déployée dans les DOM pour pouvoir assurer ces missions.

Annexe 13. Etat d'avancement des documents stratégiques intercommunaux dans les cinq DOM (avril 2019)

Tableau 52 : état d'avancement des documents stratégiques intercommunaux dans les 5 DOM

DOM	Intercommunalité	Programme local de l'habitat (PLH)	Programme intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PiLHI)
Guadeloupe	Cap Excellence	Étude préalable en cours	Néant
	Cap Nord Grande terre	Procédure lancée	Néant
	Cap Nord Basse terre	Néant	Néant
	Cap grand Sud Caraïbe	Néant	Néant
	Cap Riviera du Levant	Néant	Néant
Martinique	Cap Nord	Adopté 2016	Phase 1 Diag (oct 2016 à mars 2018) Phase 2 en cours (propositions) 2019 Phase 3 (programme d'action) fin 2019 ?
	CACEM	Adopté 2019 (un 1 ^{er} document lancé en 2011 n'est pas allé au bout)	En cours de lancement de la procédure
	Espace Sud	Adopté 2013	Procédure lancée fin 2018
Guyane		Néant	Néant
Réunion	CINOR	Adopté en 2011 Révision lancée en 2016 (arrêt prévu fin 2019)	Diagnostic réalisé
	TCO	Adopté en 2012 Révision lancée en 2015 (arrêt prévu fin 2019)	1 ^{er} PILHI élaboré en 2013 3 ^e période triennale de conventionnement à venir en 2019
	CIREST	Adopté en 2013 Révision lancée en 2016 (arrêt prévu fin 2019)	1 ^{er} PILHI élaboré en 2015 2 ^e période de conventionnement à venir en 2019
	CIVIS	Lancé en 2011 Arrêté en juin 2018 Adoption prévue au 1 ^{er} semestre 2019	1 ^{er} PILHI arrêté, avis de l'État en cour Poste de préfiguratrice financé depuis 2018

	CA Sud	Lancé en 2010 Arrêté en mars 2017 Adoption prévue en 2019	Non commencé
Mayotte		Néant	Néant

Annexe 14. Glossaire

AAH : selon le contexte, aide à l'amélioration de l'habitat ou aide aux adultes handicapés

AFD : Agence française de développement

AG50 : Agence des cinquante pas géométriques

AL : allocation de logement

ALF: allocation de logement familiale

ALS: allocation de logement sociale

ANAH : Agence nationale de l'habitat

APL: aide personnalisée au logement

ASPA: allocation de solidarité aux personnes âgées

BPIFrance : Banque publique d'investissement

BRS : bail réel et solidaire

BTC : brique de terre crue

CAF: caisse d'allocations familiales

CDHH : comité départemental de l'habitat

CGEDD : Conseil général de l'environnement et du développement durable

CGSS : Caisse générale de sécurité sociale

CNAF : Caisse nationale d'allocations familiales

CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement

CSTB : Centre scientifique et technique du bâtiment

CTHH : Comité territorial de l'habitat

DEAL: Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DGOM: Direction générale des outre-mer

DNID : Direction nationale d'interventions domaniales

DOM: département d'outre-mer

ELAN : (loi) portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

EPF : établissement public foncier

EPFA : établissement public foncier et d'aménagement

ESSOC : (loi) pour un État au service d'une société de confiance

Fideli: fichiers démographiques sur les logements et les individus

FRAFU : Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain

FRGE : Fonds de garantie de la rénovation énergétique

HLM : habitation à loyer modéré

IGAS: Inspection générale des affaires sociales

IGF : Inspection générale des finances

LAS : logement en accession sociale

LATS : logement en accession très sociale

LBU : ligne budgétaire unique
LES : logement évolutif social
LESD : logement évolutif social « diffus »
LESG : logement évolutif social « groupé »
LFI : loi de finances initiale
LLS : logement locatif social
LLTS : logement locatif très social
MCT : Ministère de la cohésion des territoires
MOI : maîtrise d'ouvrage d'insertion
MOM : Ministère des outre-mer
Mplaf : mensualité plafond
OFS : organisme de foncier solidaire
OPAH : opération programmée d'amélioration de l'habitat
PA : prime d'activité
PiLHI : plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne
PLA-I : prêt locatif aidé d'insertion
PLF : projet de loi de finances
PLHi : programme local de l'habitat intercommunal
PPR : plan de prévention des risques
PSLA : prêt social location-accession
PTZ : prêt à taux zéro
RHI : résorption de l'habitat insalubre
RSA : revenu de solidarité active
RUA : revenu universel d'activité
RUP : régions ultra-périphériques (de l'Union européenne)
SGFGAS : Société de Gestion des Financements et de la Garantie de l'Accession Sociale à la propriété
SMIC : salaire minimum de croissance
SRU : (loi) solidarité et renouvellement urbain

