MINISTÈRE
DES OUTRE-MER
Liberté
Égalité
Fraternité

Direction générale
des outre-mer

LE 4 PAGES DE L'ÉVALUATION

AIDE A L'ACCESSION SOCIALE ET TRES SOCIALE A LA PROPRIETE OUTRE-MER :

« EVALUATION DU DISPOSITIF DU LOGEMENT EVOLUTIF SOCIAL (LES) »

2021

Le logement social répond à un besoin prégnant dans les outre-mer. La Cour des Comptes, dans son rapport de 2020 [1], décompte « *775 000 habitations pour 2 152 000 habitants ultramarins, dont 155 000 logements sociaux pour une population de 1 721 000 ayants droit potentiels.* ». Cela représente un taux d'éligibilité supérieur à celui de la Métropole.

Cependant, l'offre de logements locatifs sociaux (LLS) ou de logements locatifs très sociaux (LLTS) demeure inférieure au nombre de ménages qui pourraient y prétendre. En effet, l'USHOM[2] comptait, en 2014[3], 85 000 demandes d'attribution de logements non satisfaites, dont 30 000 pour la seule collectivité de Mayotte[4].

Dans un contexte de crise de logement, avec 91 000 logements considérés comme insalubres et indignes, un fort taux de chômage, touchant particulièrement les jeunes et 33% de la population vivant sous le seuil de pauvreté, les actions publiques en faveur du logement social jouent un rôle déterminant dans le développement économique et social des DROM.

Le logement social demeure une priorité de la politique du logement de l'Etat outre-mer. Jusqu'alors, cette politique a privilégié la construction de logements sociaux[5] et la réhabilitation de l'habitat dans le cadre du « locatif social ». Pour autant, elle ne méconnaît pas l'importance que revêt l'accession sociale à la propriété qui représente l'une des aspirations profondes des ménages : « *en 2014, 55 % des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale outre-mer contre 58 % en métropole ; et les primo-accédants à la propriété ne représentaient que 11 % des ménages, soit 6 points de moins qu'en métropole.* ».[6]

Par ailleurs, depuis plusieurs années, la production de logements évolutifs sociaux (LES) ainsi que ceux acquis par le biais du « prêt social location-accession » (PLSA) affiche une certaine dégradation outre-mer, sans observation d'un retournement de tendance. Une telle évolution semble signifier que les dispositifs de soutien et/ou les produits tel que le LES pourraient ne plus être adaptés à la demande des populations cibles de l'accession très sociale à la propriété outre-mer.

Partant de ce constat, l'évaluation du dispositif du logement évolutif social (LES) outre-mer a été engagée par la DGOM dans le cadre de son programme d'évaluation 2021.

[1] Cour des comptes, « Le logement dans les départements et régions d'outre-mer », septembre 2020.
[2] Union sociale pour l'habitat outre-mer.
[3] Union sociale pour l'habitat, « Le logement social outre-mer: contexte, enjeux et perspectives », fiche thématique, 15 janvier 2014.
[4] Rapport d'information du Sénat « Soutenir le logement social outre-mer: retour sur 32 ans de défiscalisation » 2012-2013.
[5] Serge LARCHER, Sénateur, rapport n° 165 – Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi *de* finances pour 2016, adopté par l'Assemblée nationale Tome V OUTRE-MER, 19 novembre 2015.
[6] Laure Crusson et Séverine Arnault, « Le parc de logements en France au 1er janvier 2014 », Division Logement, Insee Focus n° 16, Collection « Mesurer pour comprendre », 09 septembre 2015, page 5.

LE CADRE DE L'EVALUATION

Basée sur une analyse documentaire approfondie, complétée par des entretiens avec les acteurs clés et des contributions écrites, aux niveaux national et ultramarin, l'évaluation a pour objectif d'apprécier la performance du dispositif du logement évolutif social (LES) outre-mer. En effet, l'analyse a pour but d'indiquer s'il convient d'améliorer les dispositifs réglementaires existants ou s'il est préférable de mettre en place de nouveaux produits (quels produits, pour quels publics et avec quels financements). La finalité est de proposer des voies et des moyens pour favoriser la relance de l'accession sociale et très sociale à la propriété.

Elle couvre la période 2015-2020 et concerne : la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique, Mayotte et La Réunion.

LE PILOTAGE DES TRAVAUX

L'évaluation a été réalisée par le Bureau de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective (BEPPP). Elle a été pilotée par un comité pluraliste associant des représentants de :

- la direction générale des outre-mer (DGOM) ;
- la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) ;
- l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL) ;
- la Fédération Solidaires pour l'Habitat (SOLIHA) ;
- l'Union sociale pour l'habitat outre-mer (USHOM) ;
- Groupe Action Logement ;
- Innovation Logement outre-mer (ILOM) ;
- la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) ;
- la direction générale des territoires et de la mer de la Guyane (DGTM) ;
- la Collectivité territoriale de la Guyane (CTG) ;
- Guichet unique Action Logement Guadeloupe-Guyane ;
- la Société Immobilière de Kourou-Guyane (SIMKO) ;
- la Société Pontoise d'HLM (SPHLM) de la Guadeloupe ;
- la Caisse d'allocations familiales (CAF) de la Martinique ;
- la Société d'intérêt Collectif Agricole Habitat Rural (SICA HR) de La Réunion ;
- la Société Immobilière de Mayotte (SIM) ;
- Département de Mayotte.

PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ANALYSE ET CONCLUSIONS

L'évaluation a permis de répondre aux trois critères de jugement : l'effectivité, la pertinence et la cohérence externe.

Le dispositif LES est mobilisé autour du ménage, qu'il soit accédant à la propriété ou propriétaire occupant d'un logement à améliorer, et des acteurs institutionnels de l'accession à la propriété (financeurs et prêteurs). Il s'est constitué progressivement un système spécifique d'acteurs, permettant de sécuriser le processus d'accession pour des publics dont le faible niveau de revenus et la fragilité sociale nécessitent un accompagnement renforcé (ils ne disposent majoritairement que des minimas sociaux). Il existe deux type de LES :

- LES en secteur groupé (LESG) : le logement et le terrain sont fournis directement à l'attributaire par un maître d'ouvrage social agréé dans le cadre d'une opération de construction groupée.
- LES en secteur diffus (LESD) : l'accédant est propriétaire d'un terrain (en détient le titre de propriété) et assure directement la maîtrise d'ouvrage via l'assistance d'un opérateur agréé public ou privé.

La dépense effective consacrée à l'accession sociale à la propriété représentait, en 2007, 17 % des crédits de paiements consommés de la LBU. En 2017, ce poids n'est plus que de 7 %. En dépit des mesures d'aide, la production de logements destinés à l'accession sociale et très sociale au logement ne cesse de diminuer. En effet, le nombre de LES financés annuellement a baissé à la fin des années 2000, pour se stabiliser autour de 500 (476 en 2017).

En termes de réalisation, le nombre de logements mis en chantiers passe de 1 091 en 2006 à 320 en 2016, soit une chute de -71%. Le nombre de logements livrés au titre de l'accession à la propriété régresse de 1 242 en 2006 à 222 en 2016 (-82%). L'insuffisance de la production de logements apparaît nettement liée à un recul de l'activité de financement de logements dédiés à l'accession à la propriété. Cette chute a été particulièrement brutale en 2018, avec 94 logements financés, 92 logements mis en chantier et 159 logements livrés. Cela résulte de la suppression de l'allocation logement qui finançait une proportion élevée des logements LES à hauteur de 85%.

La philosophie initiale du dispositif du logement évolutif social (LES) est de sortir les ménages de la précarité, voire de l'insalubrité de leur habitat, en respectant leurs modes de vie tout en encadrant leurs projets de construction afin d'aboutir à une véritable appropriation du logement par les occupants propriétaires. Néanmoins, l'étude a montré que cette ambition demeure entravée par plusieurs facteurs.

S'agissant du frein à la relance du LES, l'impact foncier dans le LESD n'est pas significatif dans la mesure où les ménages sont propriétaires du foncier la plupart du temps. Il est cependant important de signaler des procédures complexes de régularisation foncière et des problèmes d'indivision spécifique en outre-mer, impliquant l'absence de titre de propriété, surtout pour les opérations de LESG. Par ailleurs, l'analyse a mis en avant d'autres difficultés rencontrées par les acteurs locaux, impactant le déploiement du LES dans les cinq départements étudiés. Parmi ces difficultés :

- un déficit financier important en raison d'opérations difficiles à équilibrer financièrement qui s'explique par la cherté du foncier, l'augmentation du coût des matériaux de construction, d'acheminement et d'aménagement final du foncier et les frais importants des honoraires mais aussi les frais liés à la viabilisation du terrain par les collectivités pour le LESG ;
- l'absence de titre de propriété du fait de l'indivision aux Antilles spécifiquement pour le LESG ;
- la régularisation foncière, même sur des terrains publics, est difficile à finaliser[7] ;
- la rentabilité du produit demeure incertaine pour l'opérateur qui doit parfois avancer des fonds nécessitant une trésorerie importante (en lien avec les conditions drastiques des prêts et du déblocage du prêt uniquement à la fin du chantier avec titre foncier, notamment à Mayotte) ;
- le manque de foncier disponible équipé pour le LESG et de foncier constructible pour le LESD ;
- la paupérisation des ménages, disposant de moins en moins de la capacité de souscrire des prêts complémentaires aux subventions (reste à charge trop important).

En outre, une complémentarité est constatée entre le LES et les dispositifs existants qui s'inscrivent dans le champ de l'accession sociale et très sociale à la propriété, notamment le PSLA. Ces deux outils sont jugés complémentaires dans la mesure où ils traitent des mêmes préoccupations, mais s'adressent à des catégories différentes de ménages.

Malgré les différentes contraintes rencontrées par les opérateurs sur les différents territoires pour mobiliser le LES, ils reconnaissent tous la nécessité de relancer un dispositif qui répond à un réel besoin à destination d'une population en difficulté. Toutefois, l'évolution du contexte et des attentes des ultramarins rend nécessaire l'adaptation réglementaire du dispositif afin qu'il prenne davantage en compte les spécificités au niveau de chaque territoire (plafonds de ressources, montant de subvention, problème du foncier, etc.). En effet, le LES reste socialement et économiquement utile, mais sa forme inchangée depuis sa création, ne s'accommode plus au contexte actuel, d'où la nécessité de l'ajuster ou de s'orienter vers un dispositif plus adapté.

[7] LESD a l'avantage de pouvoir « combler les dents creuses » et de produire des opérations sur des terrains constructibles et viabilisés. Mais se pose la problématique de régularisation foncière : il est donc nécessaire de donner la possibilité aux communes de préempter les terrains abandonnés, les logements vacants, de régler les problèmes de succession et de pallier aux problèmes de vacances (mettre à disposition les moyens pour démolir par exemple).

RECOMMANDATIONS

Les recommandations ont été co-construites avec les membres du comité de pilotage de la présente évaluation. Elles se déclinent en trois mesures :

Mesure 1 : Redéfinir le contour du dispositif LES

1. Faire évoluer le LES pour pouvoir construire en fonction de la situation des ménages et des possibilités de financement disponibles.
2. Prendre en compte l'évolution locale des prix de la construction afin d'assurer une construction de meilleure qualité, mieux finie et à moindre coût.
3. Elargir l'éventail des ménages éligibles à l'accession sociale et très sociale à la propriété au-delà des situations de relogement d'urgence.
4. Assouplir les conditions d'accès au crédit.
5. Favoriser le déploiement du PSLA très social mis en œuvre en Guadeloupe aux autres territoires.
6. Eviter que le produit d'accession ne se transforme en habitat dégradé, voire indigne, en raison des ressources insuffisantes des ménages ne leur permettant pas d'entretenir leur logement.

Mesure 2 : **S'adapter au mieux aux spécificités des territoires**

7. Territorialiser le système de financement et le régime d'aide, selon le contexte local de chaque territoire.
8. Appréhender au mieux la question du coût de la régularisation foncière pour les ménages aux faibles revenus dans tous les DROM.
9. Pallier le problème d'indivision aux Antilles en rendant possible la mobilisation de tous les biens en déshérence.

Mesure 3 : Repenser **l'organisation et la gouvernance autour du LES**

10. Développer une organisation par projet basée sur le recueil des constats, l'établissement d'un diagnostic, puis la proposition d'orientations stratégiques pour chaque territoire.
11. Optimiser la coordination des aides LBU avec la politique locale, notamment la politique des aides à la pierre du conseil départemental de Mayotte par exemple.

Evaluateur : Imane MOUHOUB
Renseignement : beppp@outre-mer.gouv.fr

SOUS-DIRECTION DE L'EVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA DEPENSE DE L'ETAT
BUREAU DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE LA PROSPECTIVE