

Inspection générale
de l'administration

N°PAM-05-002-01

Inspection générale
des finances

N°2005-M-089-01

Conseil général des
ponts et chaussées

N° 2005-0361-01

Contrôle général
économique
et financier

N°CGEFi 05.12.18

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la contribution de l'État à la politique de résorption de l'habitat insalubre mise en œuvre outre-mer

Etabli par

Michel ROSTAGNAT
Chargé de mission

Anne BOLLIET
Inspectrice générale
des Finances

Bernard de KORSAK
Ingénieur général des
Ponts et Chaussées

**Jean-Charles
AUBERNON**
Contrôleur général

Christian JAMET
Ingénieur général des
Ponts et Chaussées

Michel DUMONT
Chargé de mission

SOMMAIRE

Synthèse du rapport

Rapport de la mission d'audit

Annexes

SYNTHESE DU RAPPORT

1 – Constats et dysfonctionnements

- L'insalubrité dans les départements d'outre-mer (DOM) est une réalité multiforme, et, de ce fait, mal cernée par les textes supposés la définir et l'encadrer. Cette réalité recouvre deux grands types de situations : des zones d'habitat spontané et illicite, caractérisées par une absence de desserte par les réseaux, d'une part, des logements dépourvus des critères minima d'habitabilité, d'autre part. Ces deux situations peuvent se superposer sur un même périmètre, les bidonvilles cumulant la double insalubrité.
- L'approche de la résorption de l'habitat insalubre par l'entrée « sanitaire et santé publique » est loin de recouvrir les différentes situations d'habitat rencontrées dans les DOM : des opérations de résorption de l'habitat insalubre sont également menées dans l'objectif de prévenir les risques naturels ou de mettre fin aux constructions illicites.
- La procédure RHI, instaurée en métropole dans les années 70, est dans les DOM pour partie inutilisée et pour partie utilisée de manière extensive : en pratique, elle permet, au terme d'actes administratifs qui ne sont pas toujours pleinement conformes à la réglementation, la résorption de l'habitat insalubre (RHI) mais aussi de l'habitat spontané (RHS).
- La position des élus locaux sur la résorption de l'habitat insalubre est partagée : d'un côté, ceux-ci apprécient son intérêt financier et urbain, de l'autre, ils redoutent la lourdeur, aujourd'hui réelle, de ses procédures et le risque politique qu'elle leur fait courir.
- La difficulté des collectivités territoriales à s'engager dans des opérations RHI est renforcée, dans certains DOM, par l'implication insuffisante des opérateurs.
- Le pilotage de la politique publique de résorption de l'habitat insalubre et spontané ne permet pas d'affecter pleinement les moyens en fonction des priorités. La résorption des bidonvilles étant plus difficile à conduire que celle des zones d'habitat spontané, il y a un risque que les crédits n'y soient pas affectés en priorité.
- Les opérations ont une durée excessive, pouvant aller jusqu'à 8 ou 10 ans. Certaines restent inachevées, les études n'étant pas suivies de réalisations.
- Enfin, les départements d'outre-mer ne sont pas dans la même situation, certains ayant déjà procédé à de nombreuses opérations de résorption (Réunion et Martinique), alors que dans d'autres les opérations ont démarré avec retard, faute d'opérateurs compétents, ce qui laisse subsister des bidonvilles (Guyane notamment).

2 – Synthèse des 10 recommandations opérationnelles

* Assurer un meilleur partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales par une démarche contractuelle et pluriannuelle

1 – Mettre en œuvre une nouvelle étape de déconcentration de cette politique au niveau du Préfet, **en globalisant tous les crédits d'Etat** affectés à l'aménagement, à la RHI ainsi qu'à la construction ou à la réhabilitation de logements dans l'action 1 du programme 123, tout en priorisant l'action de l'Etat sur la disparition des bidonvilles et les quartiers à risque naturel avéré.

2 – Mettre en place des **conventions pluriannuelles (5 ans)** entre la collectivité maître d'ouvrage, l'Etat et d'autres partenaires, dans l'esprit de globalité des projets, des outils (RHI, ZAC, OPAH RU, ...), des acteurs et des financements, à l'image des dispositifs développés par l'ANRU.

3 – Regrouper, dans une circulaire unique, la doctrine d’emploi des crédits de l’action 1 du programme 123 pour d’une part affirmer les priorités (bidonvilles et zones à risque) d’autre part légitimer le recours actuel à la procédure RHI pour la résorption de l’habitat spontané (RHS) mais avec une modulation de la participation de l’Etat, selon l’urgence ou les capacités contributives du maître d’ouvrage et des autres partenaires.

4 – Compte tenu de la dette de l’Etat en CP, établir une programmation pluriannuelle qui permette de supprimer l’effet de ciseaux entre les AE et les CP (augmenter les CP et stabiliser, voire revoir à la baisse les AE)

*** Mieux organiser l’Etat et ses différents leviers et simplifier les procédures**

5 – Dynamiser les politiques de RHI et de requalification urbaine au sein du **pôle régional « habitat, transports, aménagement »** et y associer les opérateurs d’Etat de manière à améliorer l’exercice de la tutelle. Les objectifs et les moyens de ces opérateurs seront orientés vers des interventions globales d’aménagement, de logement et de suivi social dans les quartiers existants.

6 – Inciter les organismes HLM à intervenir dans les procédures RHI /RHS et à devenir opérateurs de tout ou partie d’opérations de RHI, notamment pour faciliter la difficile question des relogements.

7 – Supprimer, pour les DOM, l’application de l’article 1331-23 du code de la santé publique (CSP) – qui n’est pas utilisé – en privilégiant, si nécessaire, le recours à une déclaration d’utilité publique de droit commun. Mais conserver l’application de l’article 1331-26 du CSP dans les cas de lutte contre les marchands de sommeil, sur la base d’une grille d’insalubrité adaptée aux DOM. Ces propositions conduisent à recentrer les directions départementales de l’action sanitaire et sociale sur leur vrai métier « santé publique et cohésion sociale » et à concentrer dans les DDE les responsabilités et les moyens pour lutter contre l’insalubrité.

8 – Doter le responsable de programme d’une capacité d’expertise et d’outils de pilotage lui permettant de répartir les crédits entre les BOP régionaux en fonction des priorités et des besoins, ce qui devrait se traduire notamment par le renforcement des moyens en Guyane.

*** Optimiser le bilan financier des opérations**

9 – Rechercher d’autres sources de financement (fonds structurels européens, apport d’autres collectivités territoriales, autres crédits budgétaires, participations…) et rechercher des économies, tout en reconnaissant l’assistance à maîtrise d’ouvrage comme une dépense éligible aux aides financières de ces contrats pour renforcer les collectivités maîtres d’ouvrage.

*** Prévenir le développement de l’habitat illicite**

10 – Prendre une disposition juridique propre à l’outre-mer, inspirée de ce qui existe déjà dans le code forestier dans les DOM ou le code minier en Guyane, permettant de confisquer et détruire les matériaux et éléments de construction illicite.

SOMMAIRE DU RAPPORT

INTRODUCTION

I - Le constat met en évidence une inadaptation de la procédure RHI (résorption de l'habitat insalubre) à l'ensemble des situations d'habitat précaire rencontrées dans les départements d'outre-mer

II - Si la politique de résorption de l'habitat insalubre constitue un volet important de l'action publique outre-mer – qui doit être préservé –, elle doit avoir pour objectifs un meilleur ciblage de ses priorités, un renforcement de la contractualisation avec les collectivités locales allant de pair avec des engagements pluriannuels, une responsabilité renforcée de l'échelon local, appuyés sur une globalisation des projets d'aménagement et des crédits budgétaires ainsi que sur une dynamisation des opérateurs, accompagnés enfin d'une démarche de prévention.

III - Dix propositions pour refonder une dynamique de la procédure RHI, mieux adaptée aux situations d'habitat précaire rencontrées dans les départements d'outre-mer

CONCLUSION

INTRODUCTION

Par lettre du 3 novembre 2005, le délégué à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État et le directeur des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer ont demandé un audit de modernisation sur la contribution de l'État à la politique de résorption de l'habitat insalubre mise en œuvre outre-mer.

A cet effet, et dans les délais qui lui étaient impartis, la mission s'est rendue dans deux départements d'outre-mer, la Guyane et la Réunion. Elle a tenu une vidéo-conférence avec la direction départementale de l'équipement (DDE) de Martinique et une réunion de travail à Paris avec la DDE de Guadeloupe. A ce stade, elle a exclu de sa réflexion la collectivité de Mayotte dans la mesure où les règles juridiques en matière de santé publique, d'aménagement et d'urbanisme y sont encore distinctes de celles en vigueur en métropole et dans les départements d'outre-mer (DOM).

Le présent rapport s'inscrit donc dans le cadre du programme d'audits de modernisation, dont les principes ont été définis par le Gouvernement le 27 juillet 2005 et repris dans une circulaire du Premier ministre le 29 septembre 2005, et non dans celui de la circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998 concernant l'évaluation des politiques publiques.

Enfin, la mission n'a pas évoqué le recours à la défiscalisation, cette piste pouvant constituer un thème de réflexion en matière de logement et d'aménagement des zones d'habitat à requalifier.

I – Le constat met en évidence une inadaptation de la procédure RHI (résorption de l’habitat insalubre) à l’ensemble des situations d’habitat précaire rencontrées dans les départements d’outre-mer

1 – Dans les DOM, l’insalubrité est une réalité multiforme. Il s’agit tantôt d’insalubrité, tantôt de précarité, sans qu’il soit possible de distinguer véritablement entre ces deux catégories dès lors qu’on cherche à évaluer le phénomène à l’échelle du département. C’est le constat auquel parvenait l’étude réalisée en 1999 par l’Agorah, l’agence d’urbanisme de la Réunion : « globalement, on a moins affaire à de l’insalubrité qu’à de la précarité ». La définition de l’insalubrité fait appel à la subjectivité.

Les recensements sont donc difficiles à interpréter car les critères et l’appréciation peuvent varier d’une période ou d’un département à l’autre. Cela rend également difficile la mesure des résultats de la politique de résorption.

L’insalubrité et la précarité concernent encore des zones d’habitat en centre-ville, même si celles-ci ont régressé, en périphérie des agglomérations, en milieu rural, (dans les « écarts ») ou en zones naturelles. Ces « écarts » sont souvent situés en zones non constructibles, notamment agricoles.

Cet habitat peut être groupé ou, ce qui est de plus en plus le cas, diffus. Il s’agit souvent d’habitat « spontané » ou « informel », c’est-à-dire de constructions sans permis de construire, en auto-construction ou non, sur des terrains n’appartenant pas à l’occupant le plus souvent.

L’insalubrité recouvre deux réalités distinctes qui peuvent ou non se superposer sur un même périmètre : l’insalubrité dite « privée » qui concerne le logement, et l’insalubrité dite « publique » qui concerne l’absence ou l’insuffisance de desserte en VRD. Cette insalubrité liée aux réseaux est très présente dans les DOM.

La situation varie beaucoup d’un DOM à l’autre. Il subsiste de véritables bidonvilles homogènes, en particulier en Guyane¹. Mais le plus souvent, la situation est celle d’une mixité d’habitat insalubre, irrémédiable – destiné à être démolé – ou rémissible – pouvant être maintenu au prix d’actions de réhabilitation – et d’habitat nécessitant des actions de restructuration ou d’amélioration.

L’état d’insalubrité ou de précarité n’est pas toujours ressenti comme tel par les habitants, parce qu’il correspond à un mode de vie (la case, le jardin, l’élevage), et aussi parce qu’il concerne des populations en état de plus ou moins grande précarité ou des populations immigrées, régulières ou clandestines.

Les habitants sont souvent attachés à leurs quartiers. Cela explique que les opérations de RHI nécessitent une concertation et un accompagnement social importants pour les convaincre et obtenir leur adhésion à la nécessité du changement. Cet accompagnement social est réalisé par une Maîtrise d’Oeuvre Urbaine et Sociale (MOUS), effectuée par l’opérateur dans le cadre de la RHI. Il est un des facteurs, mais pas le seul, de la longueur des opérations de RHI. La question foncière (successions non réglées, zone des 50 pas géométriques, propriétaires inconnus...) est souvent aussi source de délais et de complexité des opérations.

En milieu urbain, existent également des îlots ou immeubles insalubres loués par des « marchands de sommeil » (notamment les fonds de cour).

¹Et probablement à Mayotte.

2 – Du fait même du caractère multiforme de l'insalubrité, l'aspect « santé publique » ne justifie pas à lui seul les actions de RHI. D'autres aspects sont pris en compte, tels que l'enclavement des parcelles qui ne sont pas accessibles aux services d'incendie et de secours ou de ramassage des ordures ménagères.

La carence des dessertes – voiries, eau, assainissement, électricité – est une des principales raisons mises en avant pour lancer une opération RHI. Il convient de noter que le sous-équipement en réseaux n'est pas propre aux quartiers insalubres mais concerne aussi parfois d'autres quartiers urbains.

La qualité du bâti entre aussi en ligne de compte. A cet égard, les situations sont diverses, exigeant tantôt démolition, tantôt réhabilitation.

L'examen de l'insalubrité des constructions susceptibles de faire l'objet d'une RHI est effectué dans le cadre des études qui précèdent la décision. Il est réalisé par les bureaux d'études, parfois à partir d'un recensement préalable des quartiers insalubres, comme ce fut le cas à la Réunion et en Guyane avec un recensement systématique dans l'ensemble du département.

Les services de l'État compétents en matière de santé publique – direction départementale de la santé et du développement social (DSDS) ou direction régionale des affaires sanitaires et sociale (DRASS) – interviennent aussi dans les opérations RHI, mais leur implication est variable selon les départements. Cette intervention est susceptible de se rattacher aux articles L.1331-23 et L.1331-26 et suivants (Cf. texte des articles en annexe 4) du Code de la Santé Publique (CSP) et s'appuie sur les critères d'une grille nationale. L'article L.1331-23, qui concerne l'insalubrité irrémédiable des constructions au sein d'un périmètre, ne correspond plus à la réalité, comme cela a été indiqué, et ne semble plus être mis en œuvre. Si l'arrêté individuel de déclaration d'insalubrité des articles L.1331-26 et suivants peut sembler mieux adapté, il n'est pas mis en œuvre dans tous les DOM. Seules, la Guadeloupe et la Martinique l'appliquent systématiquement. La raison principale est l'impossibilité de respecter l'obligation de relogement des habitants dans les six mois introduite par la loi SRU.

En Guyane et à la Réunion, la pratique des services de l'État est celle du « constat d'insalubrité », du « certificat attestant de la réalité potentielle de l'insalubrité » ou, à l'inverse, du « constat d'habitat bidonvillisé » d'un périmètre. Ces « actes administratifs » *sui generis*, qui fixent parfois un taux d'insalubrité des constructions situées à l'intérieur du périmètre², servent essentiellement de base à l'arrêté de subvention de l'État alors qu'ils n'ont aucune valeur juridique et qu'ils ne sont pas prévus par la circulaire interministérielle du 26 juillet 2004. Au contraire, cette circulaire dispose, page 13, qu'« une opération de RHI n'est éligible aux subventions de l'État que pour les interventions relatives aux immeubles frappés d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable ou d'un arrêté de péril assorti d'une ordonnance de démolition ou d'une interdiction définitive d'habiter ». La pratique suivie est donc très éloignée des instructions et fragilise l'arrêté de subvention même si, aujourd'hui, peu de contentieux est à relever à ce titre dans les DOM.

3 – L'insalubrité doit être distinguée de l'insécurité résultant de l'exposition aux risques naturels.

Les DOM présentent une très grande vulnérabilité aux risques naturels. Ce constat est encore plus vrai des zones habitées souvent localisées dans les zones où les risques sont les plus forts : risques d'inondation pour l'habitat en bordure de rivières ou de ravines, risques de glissement de terrain pour les flancs de collines, risques de houle cyclonique ou de cyclones, risques sismique et volcanique...

Mais l'exposition aux risques naturels concerne aussi bien l'habitat salubre que l'habitat insalubre, et à ce stade, peu d'actions semblent avoir été entreprises. Il existe certes des plans de prévention des risques (PPR) qui permettent l'interdiction de construire mais ces mesures sont contrecarrées par l'extension de l'habitat illicite.

² Cas rencontré à la Réunion

4 – Les communes sont les maîtres d'ouvrage des opérations de RHI. Ce sont elles qui décident ou non de lancer de telles actions.

Le bilan est très contrasté d'une commune à l'autre et d'un département à l'autre.

Les maires sont partagés entre des considérations opposées :

- le risque politique : les élus peuvent hésiter à lancer des opérations lorsqu'elles sont mal comprises par les populations concernées. Ils privilégient la concertation et ne recourent aux procédures réglementaires – DUP, arrêté de cessibilité – qu'en dernier recours. Ils peuvent également être réticents à réaliser des opérations qui bénéficient à une population immigrée, *a fortiori* si elle est en situation irrégulière, alors que la demande de logement social insatisfaite est importante et que les délais d'attente sont de plusieurs années ;

- la longueur des opérations explique également que les élus hésitent à lancer de telles actions. Elles dépassent en effet fréquemment la durée d'un mandat municipal.

A contrario, les élus voient aussi l'intérêt que présentent ces opérations :

- l'aménagement du territoire communal :

En milieu urbain, les opérations de RHI permettent de restructurer et d'aménager les quartiers qui en sont l'objet. Elles donnent un nouveau visage à ces quartiers en les « requalifiant ». Elles les désenclavent et les relient à leur environnement.

En milieu rural, les opérations de RHI sont un moyen de lutter contre le mitage des terres agricoles et naturelles qui met les collectivités devant le fait accompli et est susceptible de les conduire à terme à financer des coûts élevés de VRD.

- l'intérêt financier :

La politique de RHI est fortement subventionnée par l'État. La circulaire interministérielle du 26 juillet 2004 prévoit que la subvention de l'État peut atteindre jusqu'à 80 % des études préalables et préopérationnelles ainsi que du déficit du bilan de l'opération (et 100 % en cas de bidonvilles). De fait, le taux maximum de 80 % est le taux très généralement retenu. L'aide de l'État au titre de la RHI finance l'aménagement urbain qui est de la compétence communale en subventionnant les réseaux – en particulier d'assainissement qui soit font défaut, soit sont très insuffisants – et voiries qui constituent le poste de dépenses prépondérant des opérations. Cette aide s'ajoute aux subventions prévues par la « ligne budgétaire unique (LBU) » pour contribuer au financement du logement qui sera produit ou amélioré dans le cadre de l'opération.

La participation communale finance le solde, soit 20 %³ du déficit prévisionnel de l'opération. En cas de dépassement, la part de la collectivité est supérieure car la subvention de l'État est forfaitaire. A la clôture de l'opération, le déficit du bilan est souvent plus important en raison de la dérive de certains postes de dépenses due à l'augmentation des coûts du foncier et des travaux de VRD. L'intérêt financier de la commune plaide donc aussi en faveur d'une bonne maîtrise des délais de chacune des étapes, études préalables, études pré opérationnelles et phase de réalisation.

Malgré l'importance du concours de l'État, certaines communes rencontrent des difficultés pour financer leur participation en raison de leur situation financière.

³ Cette participation pouvant tendre vers 0 en cas de résorption des bidonvilles.

5 – Quelle que soit la définition de l'insalubrité, dont on a vu qu'elle recouvrait des réalités diverses, il est apparu à la mission que, notamment pour les opérations les plus récentes, les aménagements réalisés pouvaient inclure jusqu'à l'enfouissement des réseaux électriques et téléphoniques, la clôture des propriétés, la réalisation d'espaces publics, voire l'aménagement des jardins. Ces résultats expliquent certainement l'accroissement du nombre des opérations depuis quelques années. Mais on pourrait s'interroger sur une acception moins extensive des travaux inclus dans les opérations de RHI.

Mais les besoins restent importants, tant ceux relatifs aux équipements publics que ceux concernant le logement. De nombreux sites sont susceptibles de donner lieu à de futures opérations de requalification. Si dans certains DOM – aux Antilles – il est possible de faire le constat que l'insalubrité a reculé, dans d'autres, de nouvelles « poches d'insalubrité » voient le jour. L'habitat « spontané » se renouvelle du fait de la croissance démographique, des phénomènes de décohabitation, de l'arrivée de nouvelles populations, étrangères en particulier.

A cet égard, la lutte contre l'immigration clandestine est une condition *sine qua non* de l'efficacité de la politique de logement social comme de toute politique publique dans les DOM.

Mais la politique de RHI telle qu'elle est conduite aujourd'hui ne pourra pas à elle seule réussir à traiter tous les cas d'insalubrité dans des délais raisonnables. Outre les délais parfois excessifs, il faut en effet tenir compte, non seulement des contraintes financières de l'État et des communes, mais aussi des capacités des opérateurs et des bureaux d'études (qui réalisent les études de faisabilité et pré-opérationnelles pour leur compte) comme des entreprises de BTP.

Il existe, dans chaque DOM, au moins un opérateur d'État – les sociétés immobilières de la loi de 1946. Il existe d'autres opérateurs, mais le paysage n'en est pas moins très hétérogène entre la Réunion – où ils sont près d'une dizaine, à la fois aménageurs et bailleurs sociaux – et la Guyane où il n'en existe que deux et où la fonction d'aménageur fait défaut. La compétence de ces opérateurs à conduire une action d'aménagement ou de construction est très variable d'un département à l'autre.

En outre, un certain nombre d'organismes constructeurs n'interviennent pas dans les opérations de RHI et ne souhaitent d'ailleurs pas y participer. Or, ils disposent d'un parc de logements et, pour les mieux gérés d'entre eux, d'une trésorerie engendrée par l'encaissement des loyers, ce qui devrait en faire des acteurs privilégiés des opérations de RHI.

Le secteur du BTP lui-même n'est pas toujours en mesure de répondre aux appels d'offres des opérateurs, soit parce que les entreprises les plus importantes se positionnent sur d'autres chantiers – grands projets routiers et, surtout, défiscalisation immobilière –, soit parce que les entreprises sont de taille trop modeste.

De manière générale, la RHI s'inscrit dans une politique plus globale d'aménagement et de production de logement social. On peut regretter que l'acquisition et la production de terrains viabilisés par les établissements publics fonciers, quand ils existent, soient insuffisantes. En outre, la politique de RHI devrait permettre une densification des quartiers. En règle générale, les opérations de RHI ne sont pas suffisamment l'occasion de rechercher la densification des sites. Le relogement sur place des populations et la décohabitation sont privilégiés, ce qui, dans certains cas, peut se comprendre, mais reste insuffisant au regard des besoins à satisfaire.

6 – Le pilotage de la politique de RHI est apparu insuffisant à la mission, tant au niveau central qu'au niveau local.

Pour améliorer les conditions de réalisation des opérations de RHI, le ministère de l'outre-mer a déconcentré par la circulaire du 26 juillet 2004 la procédure en donnant la responsabilité de la programmation et du financement des opérations de RHI au préfet.

Cette circulaire prévoit la mise en place du comité technique départemental RHI présidé par le préfet et qui comprend l'ensemble des services déconcentrés de l'État concernés. Le Comité établit une sélection des sites potentiels, les hiérarchise et statue sur chaque demande de subvention. Il a été créé dans trois départements. Dans un autre département, c'est le comité d'administration régionale (CAR) restreint qui remplit – est censé remplir – cette mission. Cette même circulaire maintient le comité interministériel technique de RHI outre-mer dont on ne voit plus très bien l'utilité dans le nouveau contexte de la déconcentration de la procédure et de la loi organique relative aux lois de finances.

Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2006, les crédits de l'État pour le logement social sont inscrits en loi de finances au budget du ministère de l'outre-mer, dans le programme 123 « conditions de vie outre-mer » - action n° 1 « logement ». En application de la LOLF, ces crédits devraient être totalement fongibles.

Ainsi, la déconcentration et la fongibilité des crédits doivent permettre au représentant local de l'État d'assurer une véritable programmation pluriannuelle tant des opérations que des financements et de gérer les crédits au plus près des réalités départementales en tenant compte de toutes les sources de financement disponibles. Or, la mission a constaté une tendance à la spécialisation – FRAFU (fonds régional d'aménagement foncier et urbain), PAQ (participation à l'aménagement des quartiers) – contraire à la fongibilité et à la souplesse de gestion qu'elle autorise.

En outre, les crédits de la LBU-RHI apparaissent souvent comme une solution de facilité et n'incitent pas suffisamment à la mobilisation d'autres sources de financement.

Enfin, le responsable du programme doit disposer de tous les éléments de la politique conduite par le préfet (programmations, besoins prévisionnels d'AE et de CP, résultats, indicateurs...), ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui. La politique de RHI manque aussi d'indicateurs pertinents dont la détermination incombe au responsable de programme.

De même, au plan local, la politique de RHI souffre parfois d'un manque de copilotage par l'État. Or, ce copilotage permet :

- d'avoir une vision plus exacte de l'avancement des opérations et des besoins d'autorisation d'engagement et de crédits de paiement : il y a ainsi aujourd'hui, dans le département de la Réunion, une insuffisance de crédits de paiement au regard des engagements pris au titre des opérations RHI ;

- de veiller au bon déroulement des opérations et de conseiller en tant que de besoin élus et opérateurs ;

- de s'assurer que toutes les sources de financements sont bien mobilisées, et que l'analyse des bilans des opérations est rigoureusement effectuée.

A cet égard, les moyens humains affectés par l'État à la politique de résorption de l'habitat insalubre et spontané sont :

- en Guyane, environ 4 ETP (0,1 A+, 1 A, 2,5 B⁴ et 0,3 C) à la DDE et de 0,3 ETP à la DSDS ;

- à la Réunion, d'un peu moins de 7 ETP (0,15 A+, 1,05 A, 2,85 B et 2,8 C) à la DDE et de 4 ETP (1A et 3B) à la DRASS.

Autant à la Réunion, ces effectifs paraissent suffisants, autant en Guyane, qui doit faire face à une montée en puissance du dispositif, ils paraissent devoir être ajustés à la hausse.

⁴ Dont 0,5 correspondant à un technicien qui sera prochainement affecté à la subdivision de Saint-Laurent du Maroni.

II – Si la politique de résorption de l’habitat insalubre constitue un volet important de l’action publique outre-mer – qui doit être préservé –, elle doit avoir pour objectifs un meilleur ciblage de ses priorités, un renforcement de la contractualisation avec les collectivités locales allant de pair avec des engagements pluriannuels, une responsabilité renforcée de l’échelon local, appuyés sur une globalisation des projets d’aménagement et des crédits budgétaires ainsi que sur une dynamisation des opérateurs, accompagnés enfin d’une démarche de prévention.

Compte tenu des besoins, la mission considère que la politique de résorption de l’habitat insalubre et spontané reste, à moyen terme, essentielle pour l’amélioration du cadre de vie des habitants des départements d’outre-mer. L’État ne doit donc pas se désengager mais au contraire mieux définir ses priorités en fonction des spécificités outre-mer, renforcer l’efficacité de son action et optimiser les moyens qu’il y consacre.

1 - Dans son constat, la mission a mis en évidence l’inadaptation de la procédure RHI aux situations des départements d’outre-mer. La notion d’insalubrité prête en effet à confusion : s’il existe bien un habitat insalubre dans les « zones bidonvillisées », le terme « insalubre » est aussi utilisé pour qualifier des zones d’habitat illégal (sans permis de construire), parfois installées sur des zones à risque, ou des zones ne bénéficiant pas de tous les réseaux, notamment l’assainissement, ou disposant de connexions « sauvages » aux réseaux d’eau et d’électricité. Dans cette catégorie, l’habitat peut être médiocre mais aussi de bonne qualité.

Il serait sans doute excessif de considérer que l’usage de la procédure et des financements RHI dans le traitement des zones d’habitat spontané non bidonvillisées constitue un détournement de procédure, d’autant qu’il existe une grande diversité de situations mixant à des degrés divers habitat insalubre et habitat spontané. Mais en l’absence de financements ou de procédure adaptés à cette dernière catégorie, on constate une conception extensive de la procédure RHI, au profit d’opérations de résorption de l’habitat spontané (RHS). Il n’est d’ailleurs pas illégitime que la collectivité nationale intervienne pour restaurer un certain état de droit dans ces zones, mais celles-ci ne justifient pas le même niveau d’intervention que dans la résorption des bidonvilles.

Pour la mission, il convient donc de rappeler que la procédure RHI doit être prioritairement réservée aux zones d’habitat insalubre des bidonvilles. Pour autant, elle estime nécessaire de prendre acte de son usage extensif et de l’étendre à la résorption de l’habitat spontané (RHS), qui peut constituer le bon outil d’intervention dans les zones à risque avéré ou ne bénéficiant pas de tous les réseaux, mais avec un moindre niveau d’intervention de l’État.

2 - Les opérations de RHI comme de RHS se traduisent en règle générale par un besoin de relogement ou, à tout le moins, d’hébergement temporaire avant un relogement sur place. Ces opérations doivent donc être conduites en cohérence avec la production de logements sociaux ou très sociaux, qui devraient être disponibles au moment de la destruction de l’habitat bidonvillisé ou de la viabilisation de l’habitat conservé. Elles s’inscrivent ainsi le plus souvent dans des processus d’aménagement complexes tels que les zones d’aménagement concerté (ZAC), les opérations programmées d’amélioration de l’habitat (OPAH) ou les lotissements....., opérations qui mobilisent à la fois des crédits RHI, des crédits de la LBU pour financer le relogement ou les hébergements temporaires, des crédits de l’ANAH ou de la LBU pour la réhabilitation des logements ainsi que le FRAFU pour subventionner la viabilisation.

Ce constat conduit d’une part à donner à l’échelon local de l’État une plus grande maîtrise des différents types de financements nécessaires à la conduite des opérations complexes qui comportent de la RHI ou de la RHS, d’autre part à accélérer et simplifier les procédures de manière, par exemple, à éviter un doublonnement des enquêtes publiques ou le recours au service de l’État chargé de la santé publique, s’il s’agit de constater l’absence de réseaux.

3 – Dans le bilan financier des opérations de RHI / RHS , on constate souvent qu'aucune autre subvention ne figure parmi les recettes ce qui conduit à ce que, en pratique, les crédits RHI soient seuls à être mobilisés pour couvrir le déficit, c'est-à-dire l'écart entre les dépenses et les recettes procurées par la vente des charges foncières. La mission considère donc nécessaire de rompre avec cette attitude de facilité par l'optimisation des recettes tirées de la vente des charges foncières ou des participations d'urbanisme (taxes locales d'équipement, participations pour voirie et réseaux...), de la participation, le cas échéant, des « marchands de sommeil » prévue par la loi, de celle des propriétaires dont le logement est conservé après financement de l'installation des réseaux par la collectivité publique, ainsi que par la recherche de crédits autres que ceux de la ligne RHI.

4 – Dans son constat, la mission a porté un jugement sévère sur une partie des opérateurs, notamment dans certains DOM. Leurs carences sont à l'origine de la durée excessive de certaines opérations ou expliquent qu'elles ne démarrent pas. Il convient donc de renforcer l'efficacité et les compétences des opérateurs, notamment les opérateurs d'État.

5 – Si la mission considère que la requalification des quartiers comportant de l'habitat spontané et insalubre constitue une politique publique importante, elle considère aussi que celle-ci doit s'accompagner d'un volet préventif visant à éviter l'occupation illégale des terrains interdits à la construction pour des raisons d'urbanisme, de risques naturels ou d'absence de réseaux, par des populations en recherche de logement. A cet égard, la pression démographique, résultant pour partie de flux migratoires, renforce les insuffisances ou l'inadaptation de l'offre de logement.

Enfin, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 (n°2004-809) ouvre aux collectivités territoriales la possibilité de demander la délégation de compétence en matière de construction de logement (aides à la pierre). Cette disposition n'est pas utilisée à ce jour. En tout état de cause, dans les départements d'outre-mer, il semblerait inopportun de déléguer cette compétence et de laisser à l'État la responsabilité de la seule RHI, dans son acception actuelle, les propositions de la mission tendant au contraire à privilégier une approche globale, aménagement, construction, amélioration et résorption de l'habitat insalubre et spontané.

III – Dix propositions pour refonder une dynamique de la procédure RHI, mieux adaptée aux situations d’habitat précaire rencontrées dans les départements d’outre-mer

1 – Déconcentrer et assurer au niveau du préfet la totale fongibilité des crédits de l’action 1 (logement) du programme 123 « conditions de vie outre-mer », comme le permet désormais la LOLF. Ces crédits regroupent en effet les chapitres budgétaires finançant auparavant les aides au logement (LBU), la RHI, les deux agences des 50 pas géométriques de Guadeloupe et de Martinique. Compte tenu de la longueur, de la complexité et de l’enchevêtrement des opérations d’aménagement, de construction et de résorption de l’habitat insalubre ou spontané, seul l’échelon local est à même d’apprécier la nature des opérations à subventionner chaque année, en fonction de leur intérêt au regard des priorités rappelées dans les objectifs et de l’état d’avancement des opérations.

A cet égard, il serait préférable que les dotations, conservées par le ministère de l’outre-mer dans un BOP central pour le financement du volet logement des conventions de rénovation urbaine passées entre les communes et l’ANRU, soient traitées comme les autres crédits du programme 123 (action 1) dans l’enveloppe globalisée et déléguées au préfet dans les BOP territoriaux.

Dans cette perspective de globalisation, il serait souhaitable que, d’une part, la participation de l’État aux fonds régionaux d’aménagement foncier et urbain (FRAFU), d’autre part, les crédits de l’agence nationale pour l’amélioration de l’habitat (ANAH) soient inclus dans l’action 1 de ce programme. A cet égard, les crédits de l’ANAH devraient, comme en métropole, aider les propriétaires occupants au même titre que les propriétaires bailleurs, ce que les disponibilités actuelles de l’ANAH sont susceptibles de permettre.

2 – Inscrire les objectifs, les actions et les moyens affectés aux opérations de RHI et de RHS dans une démarche contractuelle pluriannuelle. Pour affecter les moyens de l’État à ses priorités en matière de résorption de l’habitat insalubre (bidonvilles et zones à risques notamment) et mieux maîtriser le calendrier de ces opérations, des conventions⁵ seront établies entre le maître d’ouvrage (commune ou communauté d’agglomération), l’État et d’autres acteurs, notamment les collectivités territoriales et les financeurs. Ces conventions devront fixer avec précision les objectifs à atteindre et les réalisations, tant en matière de résorption de l’habitat insalubre ou spontané, de construction de logements sociaux, de réhabilitation ou de suivi social : périmètre et durée d’une étude, date de démarrage et durée de l’enquête publique, délai dans lequel doit être déclarée l’utilité publique, délai de mise à disposition des hébergements temporaires ou des nouveaux logements, calendrier des opérations de relogement, etc. Elles pourront s’inscrire dans le cadre d’une ZAC, d’une OPAH ou prévoir des lotissements. Elles devront aussi fixer le montant et l’échéancier des financements apportés par chaque co-contractant. Leur durée sera fonction de la nature de l’action contractualisée, un an pour une étude, 5 ans maximum pour une tranche de réalisation.

Ces conventions opérationnelles sont précédées d’une convention d’étude, dont la durée ne devrait pas excéder un an et qui devrait trouver son débouché dans l’élaboration de la convention opérationnelle.

Ces mêmes conventions devront prévoir un appui au maître d’ouvrage quand celui-ci ne dispose pas du personnel compétent pour suivre les opérations, par la prise en charge d’une assistance à maîtrise d’ouvrage.

⁵ C’est sur la base de ces conventions que, lors de la phase opérationnelle, sera établie la convention d’opération entre le maître d’ouvrage et l’opérateur.

3 - Regrouper dans une circulaire unique les enjeux de la contractualisation et la doctrine d'emploi des crédits de l'action 1 du programme 123. Il convient d'y préciser que les crédits affectés à la requalification des quartiers comportant de l'habitat insalubre et spontané doivent l'être en priorité à la résorption des bidonvilles et au traitement des zones à risque tel que le prescrivent les plans de prévention des risques (PPR), et secondairement à la résorption de l'habitat spontané. Il est recommandé de calculer le taux de prise en charge du déficit résiduel en laissant au préfet une marge d'appréciation lui permettant d'une part de subventionner la résorption des opérations correspondant aux priorités de l'État (bidonvilles, zones à risques naturels) davantage que les autres opérations, d'autre part de tenir compte du niveau de contribution d'autres partenaires, en particulier les collectivités territoriales.

Il est aussi recommandé de moduler le taux de prise en charge de ce déficit en fonction de la situation financière de la collectivité maître d'ouvrage.

Le recours à une convention globale traitant à la fois de résorption de l'habitat insalubre ou spontané et de construction et de réhabilitation de logement doit permettre de mutualiser le financement de certaines dépenses et d'assurer une péréquation susceptible de faire apparaître un déficit résiduel de l'opération globale au lieu d'un « déficit RHI » artificiellement gonflé comme dans certaines opérations rencontrées.

La convention globale, qui fait ressortir le déficit RHI, détermine le niveau des charges foncières qui seront intégrées dans les bilans spécifiques de construction / réhabilitation de logements, d'une part, d'équipements de superstructure (école, dispensaire...) – quand ces équipements sont envisagés – d'autre part.

4 – Adosser ces conventions à une programmation pluriannuelle des crédits du programme 123 (action 1), tant en AE qu'en CP. Les décideurs locaux doivent, en toute connaissance de cause, pouvoir s'engager dans une démarche contractuelle. La globalisation et la fongibilité des crédits solidarisent les crédits RHI aux difficultés budgétaires actuellement rencontrées par la LBU.

Pour les prochaines années, la programmation budgétaire devrait avoir, parmi ses objectifs, celui de résorber le retard de CP par rapport aux AE déjà déléguées. Ce retard décourage les collectivités maîtres d'ouvrage, fragilise les opérateurs et, au-delà, les entreprises de BTP. Il pourrait être résorbé dans le cadre de la programmation pluriannuelle qui pourrait se dérouler sur 5 ans en portant entre 200 et 220 M€ environ le niveau des CP de l'action 1 (logement), notamment par redéploiement au sein du programme 123, voire d'autres programmes gérés par le ministère de l'outre-mer. Cela devrait représenter un effort significatif, de l'ordre de 25 à 50 M€ par rapport aux crédits dont bénéficie cette action dans le PLF 2006 (173 M€). Il serait même souhaitable de dégager, dès la gestion 2006, des CP supplémentaires au profit de l'action 1 pour faire face aux difficultés les plus criantes.

Dans le même temps, dès lors que la procédure RHI devrait être utilisée en priorité pour la résorption des bidonvilles et que d'autres financements devraient pouvoir être mobilisés, le besoin d'AE nécessaires à l'action 1 du programme 123 pourrait être stabilisé voire revu à la baisse dans des conditions définies par l'évaluation évoquée au point 9, de manière à supprimer l'effet de ciseaux entre CP et AE.

5 – Mieux organiser et dynamiser, au niveau local, la mise en œuvre par l'État de la politique publique en faveur du logement.

Le pôle régional « habitat, transports, aménagement » dans sa formation « habitat / aménagement » ou un pôle de compétence *ad hoc* consacré à la requalification des quartiers d'habitat insalubre et spontané apparaît comme le lieu adéquat, sous l'autorité du préfet, pour l'élaboration et le suivi de la politique de résorption des habitats insalubre et spontané. C'est dans ce cadre que peuvent être préparées les conventions proposées en 2. Cette orientation a deux conséquences :

- elle permet la suppression du comité technique départemental RHI ;

- elle implique de concentrer les compétences et les moyens dans les directions départementales de l'équipement (DDE), ce qui devrait conduire à dégager, dans le cadre des restructurations de service en cours, des moyens supplémentaires au profit des services habitat / aménagement des DDE les plus concernées, notamment la Guyane.

En outre, le comité interministériel technique RHI, qui ne s'est pas réuni depuis la circulaire de déconcentration du 26 juillet 2004 (sauf pour Mayotte), pourrait légitimement être supprimé.

Par ailleurs, il est souhaitable que les opérateurs d'État (établissements publics intervenant dans les domaines foncier, de l'aménagement et de la production de logements sociaux) soient mieux impliqués dans les politiques de requalification des quartiers comportant de l'habitat insalubre et spontané et manifestent davantage d'efficacité. Cette nécessité passe par un renforcement de leur tutelle. Il est souhaitable que les représentants de l'État au sein des conseils d'administration puissent y défendre d'une même voix la politique publique en faveur de la construction de logement social et de la requalification de l'habitat, l'intervention de l'État dans ces organismes étant encore justifiée outre-mer par les efforts restant à accomplir. La rigueur de gestion, attendue de ces organismes, doit aussi permettre de dégager des moyens, tant en trésorerie qu'en ressources humaines et sociales, au profit des zones les plus dégradées. En outre, la dynamique de pôle en cours de mise en place doit permettre au DDE de coordonner au quotidien l'intervention de ces acteurs : ceux-ci pourraient être plus étroitement associés au pôle, de manière à être porteurs et acteurs de la politique de l'État en matière d'habitat et d'aménagement.

Les conventions entre les opérateurs et les collectivités maîtres d'ouvrage devront identifier les différents risques pouvant survenir dans la mise en œuvre de la convention et le traitement à leur réserver : s'il apparaît normal que l'opérateur supporte le risque de construction, il n'a pas à prendre à sa charge des risques incompatibles avec ses responsabilités et ses marges de manœuvre ou de nature plus politique. Ainsi, si pour des raisons de calendrier électoral, le maître d'ouvrage est amené à différer ou interrompre une opération, l'opérateur ne devra pas en subir les conséquences financières.

S'il appartient bien à l'opérateur d'assurer la trésorerie des opérations qui lui sont confiées, ce coût est finalement répercuté dans le bilan global d'opération.

Il appartient aux collectivités publiques qui apportent des subventions (État, mais aussi autres collectivités) de minimiser ce coût en respectant l'échéancier prévisionnel des versements, voire en augmentant le montant de l'avance initiale (actuellement 5 % selon la circulaire de 2004) qui pourrait, dans les opérations correspondant aux priorités de l'Etat, être porté à 15/20 %. Une telle mesure serait bienvenue pour sécuriser les opérateurs et les inciter à s'attaquer à la résorption des bidonvilles.

Ces mêmes conventions devront également faire obligation à l'opérateur de se doter, directement ou par voie d'assistance, de compétence en maîtrise d'ouvrage sociale.

6 – Mieux impliquer les organismes constructeurs dans les politiques de RHI.

Pour faciliter le relogement et mieux utiliser les capacités de trésorerie des organismes HLM, l'attribution des financements de la LBU pour la construction des logements sociaux ou très sociaux pourrait aller de pair avec un engagement à intervenir dans la RHI. La démarche contractuelle qui permet de lier réalisation et financements au titre de la construction et de la résorption de l'habitat insalubre autour d'un opérateur prend alors tout son sens. Cette orientation est cohérente avec la mobilisation par le préfet de son contingent réservataire au profit des personnes à reloger.

7 – Réduire le déficit d’opération financé par l’État, ce qui conduit à accroître et diversifier les sources de financements des opérations de résorption de l’habitat insalubre et spontané mais aussi à optimiser les dépenses.

Le « déficit d’opération » pouvant actuellement représenter la moitié de son coût, la recherche d’autres types de ressources apparaît comme un enjeu décisif, notamment pour boucler le financement des opérations de RHS. Dans le cadre des conventions globales proposées par la mission, il conviendra de rechercher ces financements dans plusieurs directions :

- au niveau européen. Dans le cadre du prochain DOCUP, des projets de requalification de quartiers et d’aménagement urbain comportant des secteurs d’habitat insalubre ou spontané pourraient être présentés de manière à mobiliser les crédits des fonds structurels, notamment le FEDER, dans la mesure où des équipements d’aménagement (notamment les réseaux) sont à réaliser, et leurs délais d’exécution rendus compatibles avec les règles de financements de ces subventions ;

- au niveau budgétaire. D’autres crédits pourraient être sollicités sur des problématiques spécifiques pouvant être rencontrées dans les zones d’habitat insalubre ou spontané : ainsi, la prévention des risques naturels devrait conduire à rechercher les crédits figurant au programme « prévention des risques et lutte contre les pollutions » du ministère de l’écologie (n° 181 – actions 2 et 3). Des financements pourraient être apportés par l’ANRU dans les quartiers prioritaires de rénovation urbaine. Sur des équipements spécifiques, le fonds d’amortissement des charges d’électricité (FACE) ou l’ADEME pourraient être sollicités. Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (« fonds Barnier ») mis en place par le décret 95-1115 du 17 octobre 1995 modifié par celui du 12 janvier 2005 pourrait également permettre, dans les zones à risques naturels majeurs, de contribuer au financement des acquisitions foncières ou d’autres mesures nécessitées par ces risques ;

- au niveau des autres collectivités territoriales. Celles-ci pourraient, notamment dans la perspective de contreparties à un co-financement européen, apporter des aides destinées à la mise en place des réseaux, au nécessaire renforcement du secteur du BTP au bénéfice de la RHI ou en matière d’accompagnement social (par exemple, utilisation des crédits du fonds de solidarité logement, désormais de la responsabilité du département) ;

- au niveau de l’optimisation des recettes de charges foncières, notamment par la densification des projets de construction, même si cette orientation peut être délicate à mettre en œuvre dans les DOM compte tenu des modes de vie dominants. En outre, il n’est pas interdit de calculer les recettes résultant des charges foncières correspondant aux emprises des équipements publics à partir du prix moyen de cession des charges foncières de l’ensemble de la zone dès lors que, par ailleurs, ces équipements sont subventionnés.

La réduction du déficit d’opération passe aussi par une optimisation des dépenses et la recherche d’économies. Ainsi, est-il bien nécessaire, lors de la résorption d’un bidonville, d’enterrer les réseaux ou de doter les logements de deux prises téléphoniques, à l’heure du téléphone portable ?

8 – Simplifier les procédures et les recentrer sur l’aménagement. La plupart des opérations de résorption de l’habitat insalubre et spontané s’inscrivent dans des opérations d’aménagements voire de renouvellement urbain, ce qui conduit à superposer les procédures.

De manière générale, il est proposé dans les DOM de rompre avec l’ancrage sanitaire de la RHI et de traiter, s’il y a lieu, la question de l’appropriation des parcelles dans le cadre de la DUP. Cette approche conduit à supprimer le recours à l’article 1331-23 du CSP, au moins dans les DOM, pour privilégier le recours à la DUP de droit commun. Elle permet de faire l’économie de la consultation du conseil départemental d’hygiène.

En revanche, pour traiter les immeubles insalubres, de fonds de parcelles notamment, souvent exploités par des « marchands de sommeil », le recours à l'article 1331-26 du CSP reste nécessaire, sur la base d'une grille d'insalubrité simplifiée et adaptée aux départements d'outre mer. Dans ce cas, l'arrêté d'insalubrité pris par le préfet est préparé par le DDE qui doit mobiliser à cet effet les informations nécessaires soit directement (par accueil dans ses services d'agents à compétence sanitaire) soit auprès du service communal d'hygiène sociale (SCHS) quand celui-ci existe soit auprès du DSDS.

9 – Donner des outils au directeur de programme pour évaluer la politique du logement conduite dans les DOM et répartir les crédits du programme 123 entre les BOP régionaux en fonction des besoins. Ainsi, la répartition actuelle entre les départements devrait être réexaminée pour tenir compte notamment de l'existence de priorités en matière de résorption des bidonvilles et des zones à risque figurant dans les PPR. Ces priorités devraient se traduire par le renforcement des moyens de Guyane et, peut-être, de Mayotte.

Cette répartition devrait être éclairée par les résultats d'une évaluation de l'ensemble de la politique de l'habitat outre-mer, telle qu'elle avait été lancée en 2000 et interrompue peu après⁶. En particulier, concernant la RHI, compte tenu de son utilisation extensive à la résorption de l'habitat spontané, le directeur du programme 123 devrait disposer d'une analyse indépendante des opérations en cours ou à engager par département, au regard des priorités esquissées dans le présent rapport. Cette information est bien évidemment utile aux acteurs locaux et au préfet pour orienter l'action publique autour de ces priorités.

A cet égard, il convient que les chefs de BOP établissent un tableau de bord des AE, des besoins théoriques de CP engendrés par les engagements et des besoins prévisionnels réels de CP, en glissement sur 5 ans et réactualisés tous les 6 mois, cette démarche étant inexistante actuellement.

En ce qui concerne les indicateurs, ceux-ci devraient permettre de disposer en priorité des résultats de la politique de résorption de l'habitat insalubre et spontané par le suivi, au niveau du département, de l'évolution du nombre de familles relogées ou dont le logement a été amélioré : cet indicateur, suivi annuellement, permet également d'évaluer la dynamique contractuelle conduite sur plusieurs années. Il serait également pertinent de confronter cette évolution aux flux entrants et sortants de ménages résidant dans des logements insalubres et/ou spontanés. Par ailleurs, il pourrait être intéressant d'apprécier et de mesurer, lorsqu'une convention d'opération est terminée, la densification obtenue, par le rapport entre le nombre de logements sociaux construits ou réhabilités et le nombre initial de logements dans le périmètre d'une opération contractualisée. En outre, il pourrait être utile de mesurer l'efficacité économique du financement public injecté dans l'opération en rapportant celui-ci au m² ou au nombre de logements construits ou réhabilités dans le périmètre d'une convention.

Enfin, il pourrait être opportun de réfléchir à un autre positionnement de l'action 1 du programme 123, auprès du ministère en charge du logement – qui dispose des compétences et de moyens financiers plus adaptés – dès lors que la spécificité outre mer de cette action est préservée dans la durée.

10 – Prévenir la mise en place d'un habitat spontané et illicite dans les zones à risques ou non ouvertes à l'habitat.

L'habitat spontané se développe très rapidement dans les départements d'outre mer, notamment ceux qui sont soumis à une forte pression démographique du fait d'une importante immigration, clandestine ou non.

⁶ Cette interruption fait suite au décès du responsable de l'évaluation, non remplacé.

Actuellement, les expulsions des zones inconstructibles interviennent après obtention par la puissance publique d'un jugement définitif. Ces procédures sont longues et peu nombreuses si bien que, au-delà des problèmes d'ordre public qu'elles peuvent engendrer, elles ne permettent pas de stopper la croissance d'une zone d'habitat spontané illicite ni d'avoir un effet dissuasif. L'occupation des zones à risque se fait ainsi de plus en plus par des constructions de ce type, érigées en l'espace de quelques jours à l'abri des regards.

Il apparaît préférable de pouvoir intervenir sur ces sites lorsque les premiers éléments d'installation (socle en béton, dépôt de matériaux...) apparaissent, précédant la venue d'une famille. Il est donc proposé de prévoir, pour l'outre-mer, un texte, de niveau législatif, permettant, en cas de début de construction sans autorisation sur le domaine public ou privé de l'État ou d'une collectivité territoriale, de mettre fin à cette occupation illicite. Le gestionnaire du domaine se verrait reconnaître le droit, au vu d'un procès-verbal constatant l'état des lieux et après autorisation administrative, de rétablir les lieux dans leur état antérieur, ce qui implique de confisquer voire de détruire les matériaux et éléments de construction. On pourrait s'inspirer à cet égard de dispositions analogues prévues au code forestier (article L.173-4, applicable dans les DOM) ou au code minier (article 140 applicable en Guyane).

Bien entendu, un tel texte n'a de sens que si les collectivités publiques, notamment les collectivités locales, sont acquises à la nécessité d'un aménagement de leur territoire et d'un retour à l'état de droit. Dès lors, elles doivent mettre en place les moyens nécessaires pour procéder aux constats avant que ne se fixe durablement une poche d'habitat illicite. Mais la destruction d'une poche d'habitat illicite potentiel risque d'engendrer la fixation, quelques kilomètres plus loin, d'une autre poche d'habitat tout aussi illicite.

Aussi, s'il apparaît opportun de disposer d'un outil juridique permettant d'intervenir au tout début de la formation d'une zone d'habitat spontané, celui-ci ne saurait remplacer ni la mise en place d'une offre de logements sociaux et très sociaux adaptée aux spécificités des populations ultramarines ni l'adoption, par les responsables des collectivités locales, d'une posture d'aménageur, ce qui implique de dégager des moyens, de procéder aux embauches des compétences nécessaires et de proposer à leurs concitoyens un projet d'aménagement et de développement pour leur quartier.

CONCLUSION

Si les opérations de résorption de l'habitat insalubre sont actuellement conduites intelligemment, en fonction des réalités locales, leur mise en œuvre souligne aussi la relative inadaptation d'une procédure mise en place pour traiter des situations métropolitaines des années 70.

La difficulté des maires, maîtres d'ouvrage, à s'impliquer dans la conduite de ces opérations et à y consacrer des moyens humains et financiers constitue une des données majeures du constat établi par la mission, expliquant la durée excessive des opérations ou un démarrage laborieux. Pour autant, la mission ne propose pas le retour à une maîtrise d'ouvrage État, qui aurait comme inconvénient de déresponsabiliser les élus locaux. Elle recommande d'instaurer une dynamique partenariale entre l'État et les collectivités supports d'opérations de résorption de l'habitat précaire, permettant notamment de financer une assistance à maîtrise d'ouvrage.

A l'image de la démarche mise en place pour la rénovation urbaine autour de l'ANRU, la démarche contractuelle proposée implique une dimension pluriannuelle, susceptible de donner une visibilité à moyen terme à tous les partenaires.

Les recommandations de la mission tirent les conséquences de l'inadaptation de la procédure pour mieux tenir compte de la spécificité de la lutte contre les différentes formes d'habitat précaire qui se sont développées outre-mer. Cette orientation passe par une nouvelle étape de déconcentration auprès du préfet et par une globalisation à son niveau des moyens financiers de l'État, en application de la LOLF. Dans ce cadre, la mission est conduite à proposer de concentrer à la DDE les responsabilités et les moyens de la résorption de l'habitat insalubre et spontané et à utiliser de préférence les procédures de droit commun prévues en matière d'aménagement plutôt que celles inscrites au code de santé publique. Cette préconisation devrait permettre au service déconcentré en charge de la santé de recentrer son intervention sur ses métiers de base « santé publique et cohésion sociale ».

Si la mission propose également des mesures de simplification et d'amélioration du bilan financier des opérations, nul doute que l'accroissement de l'efficacité de l'action publique en faveur de la disparition progressive, la plus rapide possible, des situations d'habitat insalubre et illicite, indignes d'un État moderne et développé, passe d'abord par une plus grande implication des acteurs : on attend des maîtres d'ouvrage locaux comme des opérateurs un renforcement des compétences voire une plus grande volonté à lutter contre ces situations d'insalubrité et à en prévenir l'extension.

Paris, le 5 janvier 2006

Michel ROSTAGNAT
Chargé de mission

Anne BOLLIET
Inspectrice générale
des Finances

Bernard de KORSAK
Ingénieur général des
Ponts et Chaussées

Jean-Charles AUBERNON
Contrôleur général

Christian JAMET
Ingénieur général des
Ponts et Chaussées

Michel DUMONT
Chargé de mission

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE 1 – Lettre de mission.

ANNEXE 2 – Liste des entretiens et des sites visités à La Réunion.

ANNEXE 3 – Liste des entretiens et des sites visités en Guyane.

ANNEXE 4 – Extraits du Code la Santé Publique.

ANNEXE 5 – Glossaire des sigles utilisés.

ANNEXE 6 - Illustrations photographiques.



3 NOV. 2005

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE**

*Délégation à la modernisation de la gestion publique
et des structures de l'Etat*

Affaire suivie par : André LEPRINCE-GRANGER

MINISTÈRE DE L'OUTRE-MER

*Direction des affaires économiques,
sociales et culturelles de l'Outre-Mer*

Sous-direction des affaires sociales et culturelles

Département de l'habitat et de la politique de la ville

Affaire suivie par : Serge KAYSER *m. c. l. e. t.*

Le délégué à la modernisation
de la gestion publique et des structures de l'Etat

Le directeur des affaires économiques,
sociales et culturelles de l'outre-mer,

à

Destinataires in-fine

OBJET : Mission d'audit de modernisation sur la contribution de l'Etat à la politique de résorption de l'habitat insalubre mise en œuvre outre-mer.

Financée depuis 1998 sur le budget du ministère de l'outre-mer, la politique de résorption de l'habitat insalubre constitue dans les départements d'outre-mer et à Mayotte un enjeu de solidarité nationale majeur pour l'amélioration des conditions de vie des populations ultramarines : près de 15% du parc de résidences principales, soit 75 000 logements abritant plus de 230 000 personnes, est encore aujourd'hui constitué d'habitations précaires ne répondant pas aux normes minimales de salubrité.

Dans le cadre du programme 123, le ministère de l'outre-mer consacre une part croissante du budget réservé au logement à cette action prioritaire. En 2004, 50 M€ environ d'autorisations de programme et 19 M€ de crédits de paiement ont été réservés à la résorption de l'habitat insalubre.

Malgré cet effort, l'insalubrité de l'habitat ne recule pas de manière significative, et aurait même tendance à s'accroître dans certaines collectivités (Mayotte, Guyane, la Réunion) soumises à une forte pression démographique.

Les opérations financées dans le cadre de la RHI outre-mer sont des opérations longues et souvent complexes nécessitant la synergie de nombreux acteurs (municipalités, services de l'Etat, opérateurs, associations, habitants des quartiers) ainsi que la mise en œuvre de procédures lourdes (arrêtés d'insalubrité, opérations d'aménagement de zones insalubres parfois assimilables à des bidonvilles, maîtrise d'ouvrage urbaine et social, relogement des occupants)

Dans le souci de simplifier les procédures et d'améliorer ainsi le déroulement des opérations, l'instruction des dossiers de RHI, qui relevait jusqu'au 31 décembre 2003 d'un comité technique interministériel, a été déconcentrée (sauf pour Mayotte) au niveau des préfets par la circulaire du 26 juillet 2004.

Plusieurs dysfonctionnements persistent toutefois dans la mise en œuvre des opérations de RHI parmi lesquels :

- la lourdeur des procédures mises en œuvre et la lenteur des opérations (7 à 10 ans en moyenne) ;
- les difficultés rencontrées par les services de l'Etat dans la mise en place des financements, dans le suivi opérationnel de la RHI et dans la mesure de ses résultats, tant en termes quantitatifs que qualitatifs ;
- un coût de plus en plus élevé des opérations au regard des résultats obtenus.

Ce sont ces dysfonctionnements qui nous conduisent aujourd'hui à vous confier un audit de modernisation qui devra nous permettre de les éliminer et de rendre ainsi plus performante l'action de l'Etat pour la résorption de l'habitat insalubre. L'audit devra donc établir des recommandations quant à l'évolution des procédures et à leur mise en œuvre par les acteurs concernés.

Vous veillerez notamment à :

- déterminer les facteurs d'allongement et de complication excessifs des procédures ;
- formuler les préconisations d'ordre normatif et opérationnel susceptibles d'en réduire la durée ;
- apprécier le volume et la qualité des moyens mis en œuvre par l'Etat dans chaque département pour le suivi de la RHI dans le cadre de la déconcentration de la procédure décidée en 2004 ;
- proposer, dans la perspective de la mise en œuvre de la LOLF, les indicateurs de performance adaptés à la politique mise en œuvre et les modalités de leur suivi ;
- formuler des propositions visant à accroître la prévisibilité du coût d'objectif de ces opérations et du niveau d'engagement de l'Etat.

Les services du ministère de l'outre-mer, et plus particulièrement Valérie Wathier, chef du département de l'habitat et de la politique de la ville, désignée en qualité de chef de projet ministériel pour cette mission d'audit, ainsi que les préfets des départements d'outre-mer, auxquels copie de la présente lettre de cadrage sera adressée, se tiennent à votre entière disposition pour vous assister dans le bon déroulement de cette mission d'évaluation pour laquelle nous souhaiterions disposer des premières conclusions avant le 16 décembre 2005.



François-Daniel MIGEON



Philippe LEYSSENE

Destinataires :

- Madame Anne BOLLINET (IGF)
- Monsieur Michel ROSTAGNAT (IGA)
- Monsieur Bernard de KORSAK (CGPC)
- Monsieur Christian JAMET (CGPC)
- Monsieur Michel DUMONT (CGPC)
- Monsieur Jean-Charles AUBERNON (CGEFT)

Destinataires en copie :

- Monsieur André LEPRINCE-GRANGER (DMGPSE)
- Monsieur Richard SAMUEL (DAPAF)
- Monsieur Jean-Michel BEDECARRAX (SDASC)
- Madame Valérie WATHIER (DHPV)
- Messieurs les préfets de Guadeloupe, Guyane, Martinique, la Réunion et Mayotte

ANNEXE 2

PERSONNES RENCONTRÉES À LA RÉUNION

PRÉFECTURE :

M. Laurent CAYREL, préfet de la Réunion
M. Franck-Olivier LACHAUD secrétaire général de la préfecture
M. Olivier MAGNAVAL, sous-préfet de Saint-Pierre
M. Alain MANCINI, sous-préfet de Saint-Paul
M. Claude VILLENEUVE, sous-préfet de Saint-Benoît

TRÉSORERIE GÉNÉRALE :

M. Robert MONNIAUX, trésorier payeur général
M. Jean-Claude BABUT, contrôleur financier régional

DIRECTION RÉGIONALE DES AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES :

M. Pierre CARDONA, directeur régional
M. Jérôme BAURENS, responsable du pôle salubrité

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT :

M. Jean-Luc MASSON, directeur
M. Daniel NICOLAS, directeur adjoint
M. Laurent CONDOMINES, chef du service habitat aménagement urbanisme (SHAU)
M. Rémy JOSSO, chef de cellule politiques locales de l'habitat
M. Christian PRETOT, chef de cellule urbanisme et planification
M. Ghousébash GAFFAR, chef de cellule politiques contractuelles d'aménagement
M. Gérard DUCHESNE, chef de l'agence Nord, M. Jacques GUMIERO et
Mme Marie-Claude JEANTY
M. Loïc LAHAYE, chef de l'agence Est et M. Marc-Claude HOARAU
M. Daniel DUVAUT, chef de l'agence Ouest et Mme Françoise PADEAU
Mme Sylvie DELABEYE, chef de l'agence Sud, M. Philippe DI BERNARDO et
Mme Sylvie BARONCE

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES :

M. Bertho AUDIFAX, député, maire de SAINT-BENOÎT
M. Cyril HAMILCARO, maire de SAINT-LOUIS, M. Thierry SAM CHIT SONG, adjoint au
maire, Mme CADET et M. NEOCLES
M. Roland ROBERT, maire de LA POSSESSION
M. Jean-Marc BENARD, adjoint au maire de SAINT-PAUL et président de la communauté de
communes de l'Ouest (TCO), M. Christian PAPOUSSAMY, directeur général du TCO
M. Raymond TONG YETTE, adjoint au maire de BRAS-PANON, Mme Prisca AURE et
M. Jimmy TROALI
M. David LORION, adjoint au maire de SAINT-PIERRE, et plusieurs cadres des services de la
mairie
M. Patrick SAMBASSOUREDY, directeur de l'urbanisme à la mairie de SAINT-DENIS
M. Alain DRENEAU, maire du PORT
M. Michel LE BLOAS, directeur général des services du Département et M. Hassène GHANTY,
chef du service logement habitat

ANNEXE 2 -suite 1-

ÉTABLISSEMENT PUBLIC ET ORGANISME PRIVÉ ASSURANT UNE MISSION DE SERVICE PUBLIC :

M. Jean-Louis GRANDVAUX, directeur de l'Établissement Public Foncier Régional (EPFR) ;
(M. GRANVAUX est aussi directeur de l'agence d'urbanisme : AGORAH)
Mme Michèle ANDRÉ, directrice de la Caisse d'Allocations Familiales

OPÉRATEURS D'AMÉNAGEMENT, DE LOGEMENT ET DE RHI :

M. Michel OBERLÉ, ARMOS (Association Régionale des Maîtres d'Ouvrage Sociaux)
M. François AROCA, M. Hamed BOUAKIL, M. Armand LE JALLÉ, Mme Marie-Paule PINEAU,
Mme Mia PERIGAUD (SEMAG)
M. Laurent BOUSSIN, M. Alain LE CORRE, M. DAUBER (SIDR)
M. Alain ABADIE (SÉDRÉ)
M. Deva RADAKICHENIN (PACT-ARIM)
M. Jismy SOUPRAYENMESTRI (SICA Habitat Rural)
M. Philippe PEROT, M. LION KI (SEMADER)
Mme Véronique DOUYERE (SHLMR)
M. DESSE (SODEGIS)

PROFESSIONNELS (architectes, urbanistes, bureaux d'études techniques) :

M. Attila CHEYSSIAL (cabinet REAR)
M. Guy BROSSARD (bureau d'études GB2)
M. Thierry PERRAULT (cabinet PERRAULT)
M. Eric SIBAUT (cabinet SIBAUT)
M. Rodolph COUSIN (urbaniste)
Mme CHALVIGNAC (bureau d'études SOCETEM)

ANNEXE 2 – suite 2–

LISTE DES SITES VISITES A LA REUNION

Commune de SAINT-BENOÎT :

-RHI des « Beaufonds » et 2 sites de reconstruction : « La balance » et « SICA Promocanne »

Commune de BRAS PANON :

-RHI de « Paniendy »

Commune de LE PORT :

-RHI de « Say piscine »

-RHI du « Centre ville »

Commune de LA POSSESSION :

-RHI « Rivière des Galets »

Commune de SAINT-PAUL :

-RHI du « Champ de Merle »

Commune de SAINT-LOUIS :

-RHI du « Centre ville »

Commune de SAINT-PIERRE :

-RHI de « Tanambo »

-RHI de « Basse Terre »

Commune de SAINT-DENIS :

-RHI de centre ville (« Badanier », « Longanis », « Carambole »)

ANNEXE 3

PERSONNES RENCONTREES EN GUYANE

PREFECTURE :

Ange Mancini, Préfet de Guyane

TRESORERIE GENERALE

Jean-Claude Métois, Trésorier Payeur Général

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE LA SANTE ET DU DEVELOPPEMENT SOCIAL

Jacques Cartiaux et Jean-Marc Yvon

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT :

Olivier Trétout, Hervé Brunelot, Christophe Huss, Antoine Jean Baptiste Adolphe,
Thomas Goarant

COLLECTIVITES TERRITORIALES :

Jean-Pierre Théodore Roumillac, Maire de Matoury

Jean-Claude Lafontaine, Maire de Cayenne

OPERATEURS D'AMENAGEMENT, DE LOGEMENT ET DE RHI :

Claude Mathis, Directeur Général de la SIMKO

Bruno Chauvier, Directeur Général de la SIGUY

Patrick Weirback, Directeur de l'agence Guyane de la SEMSAMAR

Georges Cardona, Directeur de l'EPAG

ANNEXE 3 – suite

LISTE DES SITES VISITES EN GUYANE

REMIRE-MONTJOLY	BP 134 Zone portuaire du Dégrad des Cannes Routes des plages
MATOURY	Cogneau Lamirande La Cotonnière
CAYENNE	Eau Lisette N'Zilla – Faubourg l'Abri Village chinois Malouin Ilets Malouins Palétuviers Jean-François Trou Biran Mont-Baduel Raban-Mango Vendôme Cité Laurie
KOUROU	Village Saramaca Aimara
MACOURIA	Sablance

ANNEXE 4

EXTRAITS DU CODE DE SANTE PUBLIQUE

Article L1331-23

Le représentant de l'État dans le département peut déclarer l'insalubrité des locaux et installations utilisés aux fins d'habitation, mais impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité et situés à l'intérieur d'un périmètre qu'il définit.

L'arrêté du représentant de l'État dans le département est pris après avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques auquel le maire ou, le cas échéant, le président du groupement de communes ayant compétence en matière de logement est invité à présenter ses observations, et après délibération du conseil municipal ou, le cas échéant, de l'organe délibérant du groupement de communes ayant compétence en matière de logement. Cet arrêté vaut interdiction d'habiter et d'utiliser au sens de l'article L.1331-28 pour les immeubles qu'il désigne.

Cet arrêté est publié au Recueil des actes administratifs du département et affiché à la mairie du lieu de situation des biens.

Il est notifié aux propriétaires et usufruitiers intéressés.

Article L1331-26

Lorsqu'un immeuble, bâti ou non, vacant ou non, attenant ou non à la voie publique, un groupe d'immeubles, un îlot ou un groupe d'îlots constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins, le préfet, saisi d'un rapport motivé du directeur départemental des affaires sanitaires et sociales ou, par application du troisième alinéa de l'article L.1422-1, du directeur du service communal d'hygiène et de santé concluant à l'insalubrité de l'immeuble concerné, invite la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques à donner son avis dans le délai de deux mois :

- 1° - sur la réalité et les causes de l'insalubrité ;
- 2° - sur les mesures propres à y remédier.

Le directeur départemental de la santé et de l'action sociale établit le rapport prévu au premier alinéa soit de sa propre initiative, soit sur saisine du maire, du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de logement et d'urbanisme, soit encore à la demande de tout locataire ou occupant de l'immeuble ou de l'un des immeubles concernés.

Le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale, à l'initiative duquel la procédure a été engagée, doit fournir un plan parcellaire de l'immeuble avec l'indication des noms des propriétaires tels qu'ils figurent au fichier immobilier de la conservation des hypothèques. Lorsque cette initiative a pour objet de faciliter l'assainissement ou l'aménagement d'un îlot ou d'un groupe d'îlots, le projet d'assainissement ou d'aménagement correspondant est également fourni.

ANNEXE 5

GLOSSAIRE DES SIGLES UTILISÉS

AE - Autorisation d'Engagement
ANAH - Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat
ANRU - Agence Nationale de Rénovation Urbaine
BOP - Budget Opérationnel de Programme
BTP - Bâtiment Travaux publics
CAR - Comité de l'Administration Régionale
CP - Crédit de Paiement
CSP - Code de la Santé Publique
DDE - Direction Départementale de l'Équipement
DOCUP - Document Unique de Programmation
DOM - Département d'Outre-Mer
DSDS - Direction de la Santé et du Développement Social
DRASS - Direction Régionale des Affaires Sanitaires et Sociales
DUP - Déclaration d'Utilité Publique
FEDER - Fonds Européen de Développement Régional
FRAFU - Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain
FSL - Fonds de Solidarité Logement
HLM - Habitation à Loyer Modéré
LBU - Ligne Budgétaire Unique
LOLF - Loi Organique sur les Lois de Finances
MOUS - Maîtrise d'Oeuvre Urbaine et sociale
OPAH - Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
PAQ - Participation à l'Aménagement des Quartiers
PPR - Plan de Prévention des Risques
RHI - Résorption de l'Habitat Insalubre
RHS - Résorption de l'Habitat Spontané
SCHS -Service Communal d'Hygiène Sociale
SRU - Solidarité Renouvellement Urbains
VRD - Voirie Réseaux Divers
ZAC - Zone d'Aménagement Concerté

PARTIE CONTRADICTOIRE :

Le rapport avant contradiction ainsi que les observations des administrations et réponses de la mission sont consultables auprès de la direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME - audit@dgme.finances.gouv.fr).