



Inspection générale
des finances

Conseil général
des ponts et chaussées

Inspection générale
de l'administration

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la politique du logement social outre-mer (DOM et Mayotte)

Etabli par

Anne BOLLIET

Inspectrice générale
des finances

Bernard de KORSAK

Ingénieur général des ponts
et chaussées

Philippe CANNARD

Inspecteur de l'administration

Bernard FONTAINE

Chargé de mission
à l'inspection générale
des finances

Pierre DUBOIS

Ingénieur général des ponts
et chaussées

Claude HOSSARD

Ingénieur général des ponts
et chaussées

- Avril 2006 -

Synthèse

Audit sur la politique du logement social outre-mer

Constats

Ministère de l'outre-mer

1. Cadre de l'audit

- Les efforts consentis par la collectivité ont abouti à un accroissement de 15% du parc de logements depuis 1999 et, hormis en Guyane et à Mayotte, à une amélioration sensible du confort (sauf en matière d'assainissement)
- Mais la part des logements aidés dans le parc total est passée depuis 2000 de 30% à 15%, tandis que la production de logements nouveaux s'est maintenue autour de 20.000 logements par an
- Il en résulte un important besoin en logements aidés, alors que le volet Logement du Plan de Cohésion Sociale ne s'applique pas outre-mer

2. Dysfonctionnements constatés

- Faible disponibilité du foncier à prix abordable en l'absence de politique publique de planification de l'espace et du foncier (Etat et collectivités locales)
- Freins financiers : mauvaise gestion du système de financement de l'Etat, intervention limitée d'autres financeurs potentiels (ANAH, ANRU, 1% patronal)
- Impact négatif sur le logement social des mécanismes de défiscalisation qui ont profité au secteur libre et intermédiaire
- Faible implication des collectivités territoriales et insuffisance de certains opérateurs

MINEFI - DOME - 2006

Inspection générale de l'administration – Inspection générale des finances – Conseil général des ponts et chaussées – avril 2006

1

Audit sur la politique du logement social outre-mer

Propositions

Ministère de l'outre-mer

3. Recommandations

- Redéfinir le rôle de l'Etat, tant au niveau central qu'au niveau local, dans ses fonctions de pilote de la politique du logement outre-mer et d'opérateur local
- Créer une « Agence de l'habitat des DOM » servant de guichet unique pour les financements publics
- Créer dans chaque DOM un établissement public foncier d'aménagement pour assurer la production de foncier constructible
- Optimiser les moyens financiers disponibles et en rechercher de nouveaux
- Dynamiser les opérateurs

4. Impacts attendus et échéances

- Réalisation d'ici fin 2011 (période de 5 ans)
 - ✓ de 27.000 logements locatifs sociaux supplémentaires
 - ✓ de 8.000 logements en accession très sociale
 - ✓ de la réhabilitation de 25.000 logements
- Émergence d'une collectivité locale chef de file de la politique du logement social dans chaque DOM et recentrage des sociétés immobilières des DOM sur ces réalisations
- Clarification du rôle et des responsabilités des différents acteurs (Etat, collectivités territoriales, opérateurs)

MINEFI - DOME - 2006

Inspection générale de l'administration – Inspection générale des finances – Conseil général des ponts et chaussées – avril 2006

2

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE L'AUDIT RELATIF AU LOGEMENT SOCIAL OUTRE-MER

(par ordre logique de mise en œuvre)

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
01	Recentrer le rôle de l'Etat sur ses fonctions de pilotage et d'animation de la politique de l'habitat - Créer une « Agence de l'habitat des DOM » - Encourager l'émergence d'une collectivité chef de file par département - Organiser un partenariat local renforcé et diversifié - Assigner aux documents d'urbanisme un objectif de mobilisation de la ressource foncière - Créer un outil d'aménagement foncier dans chaque DOM - Mobiliser les services de l'Etat sur la recherche du foncier disponible - Mobiliser les services de l'Etat sur la recherche du foncier disponible	13 à 17	Ministère du logement et préfet de chaque département - conseil général - conseil régional - DDE / Service des domaines - Agence de l'habitat des DOM - EPFA	Au plus tôt
02	Optimiser les moyens de financement existants - Extension aux DOM du plan de cohésion sociale - Mettre fin à la fuite en avant de la gestion de la LBU - Mobiliser de nouveaux moyens de financement - Optimiser l'aide apportée par la défiscalisation - Doter le PCS d'un plan de financement rigoureux et réaliste - Adopter les outils de financement proposés par les opérateurs financiers et collecteurs	17 à 21	Ministères	PLF 2007 / planification sur 5 ans
03	Dynamiser les opérateurs (SIDOM / ANRU / opérateurs privés)	22	Agence locale + collectivités	Au plus tôt
04	S'inscrire dans une stratégie de développement durable - Revoir les normes de construction dans les DOM - Encourager les dispositifs d'auto-réhabilitation - Traiter les risques sismiques en impliquant les habitants	24	Ministères / collectivités territoriales	Au plus tôt

PRINCIPALES AMELIORATIONS ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires				Impact	
		Citoyen <i>efficacité socio-économique</i>	Usager <i>qualité de service</i>	Contribuable <i>efficience</i>	Agents	en ETP	financier
Réunifier l'ensemble des compétences actuellement dispersées entre les ministères	1	X	X	X		n/a	
Mise sur un même plan d'égalité de traitement les populations métropolitaines et ultramarines	2	X	X	X		n/a	XX
Prendre en compte la spécificité et la diversité des situations rencontrées et notamment les écarts de développement avec la métropole et les DOM ainsi que les écarts entre les départements concernés	3 et 4	X	X			n/a	

RESUME

La mission a pu mesurer l'importance des besoins en logements aidés et intermédiaires qui restent à satisfaire dans les DOM et à Mayotte. Elle a constaté que les efforts financiers consentis ont abouti à la fois à un accroissement du parc de 15% depuis 1999 et, sauf en Guyane et à Mayotte, à une sensible amélioration de ses éléments de confort, à l'exclusion de l'assainissement. Cependant, la production globale de logements stagne depuis 2000 autour de 20.000 logements autorisés par an et, surtout, la part, dans ce total, des logements locatifs sociaux autorisés a décru de près de 30% en 2000 à environ 15 % en 2005.

La mission a identifié les principaux facteurs explicatifs de cette situation préoccupante :

- la faible disponibilité en foncier aménagé à prix abordable, du fait des carences de l'action publique en matière de planification de l'espace et de maîtrise foncière, conjuguée à la hausse des coûts de construction ;
- le concours limité, voire insuffisant, de certains opérateurs fonciers et de logement social à la production de nouveaux logements sociaux ;
- les freins au montage financier des opérations, résultant à la fois de l'incohérence des arbitrages budgétaires (ligne budgétaire unique - LBU), des interventions limitées de financeurs tels que l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), le « 1% » logement et, dans une moindre mesure, de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ;
- les impacts négatifs des mécanismes de défiscalisation sur la production de logement social, malgré un coût pour l'État équivalent à celui de son aide budgétaire à la pierre sur le logement social ;
- la faible implication de la plupart des collectivités territoriales dans l'aménagement et les politiques de l'habitat, tant en ce qui concerne l'animation que leur financement.

Dans ce contexte, les réponses apportées dans chaque DOM sont diverses, mais cette diversité est moins le reflet du contexte socio-économique que de pratiques locales d'opportunité, qui conduisent la mission à préconiser des évolutions dans le pilotage de la politique de l'habitat et du logement, adaptées à la diversité de ces départements.

◦ ◦
◦

Face à ce constat, la mission a considéré que, pour répondre aux insuffisances de la politique publique de l'habitat dans les DOM et restaurer une plus grande égalité de traitement vis-à-vis des populations d'outre-mer, les missions de l'État, et les moyens qu'il y consacre, devaient évoluer autour de cinq objectifs stratégiques.

Les propositions de la mission visent à doter l'extension du volet « logement » du Plan de Cohésion Sociale (PCS) aux DOM, prévue dans son principe par le projet de loi en cours de discussion « Engagement National pour le Logement » (ENL), des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. La mission a chiffré à environ 27.000, pour les seuls logements locatifs sociaux, le besoin de logements supplémentaires pour atteindre le même ratio que celui qui sera obtenu en métropole à l'issue du PCS fin 2009. Ce nombre – qui pourrait être atteint en 5 ans – représente un effort à la fois réaliste, une telle production ayant déjà été constatée dans le passé, et ambitieux compte tenu de la dégradation des conditions de production.

Ces propositions consistent donc :

- **à redéfinir le rôle de l'État**, tant au niveau central que local, tant dans ses fonctions de pilotage que d'opérateur. Ainsi, il n'entre pas dans les missions de l'État d'être le premier bailleur social outre-mer, au travers des sociétés immobilières d'État (SIDOM).

- o créer une « Agence de l'Habitat des DOM », destinée à concentrer et à sécuriser les moyens financiers, à animer la mise en œuvre de la politique globale de l'habitat par une démarche contractuelle, à abriter une fonction de support en faveur des opérateurs et, enfin, à permettre l'évaluation de l'efficacité de la politique mise en œuvre. Le délégué territorial de cette agence serait, dans chaque DOM, le préfet assisté du pôle « aménagement et habitat » ;
- o encourager, lorsque c'est possible, l'émergence d'une collectivité territoriale chef de file dans chaque DOM ;
- o organiser les partenariats locaux entre le délégué territorial de l'agence et, selon les cas, la collectivité locale chef de file, les opérateurs locaux ou les collectivités territoriales.

- **à utiliser tous les leviers possibles pour mobiliser la ressource foncière**, dans une approche globale alliant tous les outils disponibles, depuis la planification de l'espace jusqu'à la viabilisation des terrains constructibles en passant par les mécanismes de maîtrise foncière et les outils opérationnels correspondants.

- o mettre les documents d'urbanisme en capacité d'accueillir une production de logements dans chaque DOM à hauteur des besoins reconnus, l'État étant incité à jouer pleinement son rôle aux côtés des collectivités territoriales ;
- o créer, ou adapter lorsqu'ils existent, des outils d'aménagement foncier dans chaque DOM, qui bénéficieraient d'une tête de réseau abritée par l'Agence pour l'Habitat dans les DOM ;
- o surmonter les difficultés juridiques, dont l'importance est spécifique aux DOM, telles que l'indivision.

- **à optimiser les moyens de financement disponibles**. La mission s'est inscrite dans l'hypothèse d'un maintien durable de la contrainte budgétaire de l'État. Dans ce contexte, il conviendra de rechercher des financements complémentaires à l'image de ceux mis en place en métropole pour financer le volet logement du Plan de Cohésion Sociale et de rendre plus efficaces les financements existants (la défiscalisation).

- o ériger l'Agence de l'habitat des DOM en guichet unique en y concentrant tous les moyens de financement disponibles, à redistribuer à l'ensemble des acteurs de l'habitat dans les DOM ;
- o recentrer le bénéfice de la défiscalisation issue de la loi Girardin vers les opérateurs concourant à la production de logement locatif à loyer social ou maîtrisé ;
- o affecter en priorité ces moyens au financement de l'action foncière, de l'équipement des terrains et de la surcharge foncière des logements sociaux, locatifs et en accession et moduler les taux d'intervention en fonction de ces priorités.

- **à dynamiser les opérateurs**, en modernisant les statuts et la gouvernance des opérateurs existants, au premier chef ceux qui sont entre les mains de l'État – leurs missions devront évoluer pour tenir compte des besoins et carences constatés par la mission – et en facilitant l'arrivée de nouveaux acteurs.

- o faire évoluer les sociétés immobilières des départements d'outre-mer (SIDOM) : leurs missions devraient être recentrées sur celles d'opérateur de référence des politiques de

l'habitat et de maître d'ouvrage dans les périmètres d'intervention prioritaire de l'Agence de l'Habitat dans les DOM et de l'outil d'aménagement foncier. Quand une collectivité chef de file peut émerger, la SIDOM pourrait être transformée en office public de l'habitat rattaché à cette collectivité, par application du nouveau statut prévu par le projet de loi ENL ;

- o apurer, dès 2006, les dettes contractées par l'État (60 M€ environ, selon l'estimation du MOM) auprès de tous les opérateurs du logement social et ramener, sur 5 ans, à un niveau techniquement acceptable le déficit entre les AE et les CP sur les opérations en cours ;
- o offrir aux opérateurs ainsi qu'aux entreprises du BTP, au moyen de contrats d'objectifs, des perspectives d'activité pluriannuelles ;
- o faciliter l'arrivée de nouveaux opérateurs sur des produits spécifiques, tels que logement des étudiants, résidences pour personnes âgées ou logements de fonctionnaires, susceptibles de bénéficier de dispositifs de type contrats de partenariat public-privé.

- **à s'inscrire dans une stratégie de développement durable**, tenant mieux compte des contraintes géo-climatiques et des risques qui leur sont liés, ainsi que des spécificités des populations concernées.

- o revoir les conditions d'élaboration et le contenu des normes de construction dans chaque DOM pour mieux les adapter aux impératifs du développement durable et rechercher les produits logement les mieux adaptés aux modes de vie, aux savoir-faire et aux matériaux locaux ;
- o encourager les dispositifs d'auto-construction accompagnée et encadrée, en particulier pour relancer la dynamique et l'image des produits évolutifs d'accession sociale.

o o
o

Les outils nouveaux proposés par la mission n'ont pas vocation à être pérennisés et devraient avoir une durée limitée dans leur statut. Leurs emplois devraient être essentiellement pourvus par redéploiement à partir des services existant dans les différents ministères.

Pour étendre aux DOM le volet logement du plan de cohésion sociale (PCS), la mission estime le besoin annuel global de financement à 307 M€ environ. Ce montant permet à la fois un programme de constructions neuves d'un peu plus de 7.000 logements par an, tant en locatif social qu'en accession, et de 5.000 réhabilitations par an. Il comporte également une aide à la surcharge foncière et prend en compte les missions classiques en matière de résorption de l'habitat insalubre. Le plan de financement de ce PCS intègre l'apurement des déficits cumulés. Il repose sur quatre types de ressources : l'aide budgétaire, l'aide fiscale redéployée, une subvention de l'ANAH (par redéploiement), une intervention du « 1% logement » .

Ainsi, dès lors que les financements complémentaires proposés par la mission seraient disponibles et l'outil de la défiscalisation strictement réservé au logement social et aux opérations de mixité sociale, la pression sur les subventions de l'État pourrait être desserrée.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	9
I – CONSTATS	10
II – OBJECTIFS	18
III – PROPOSITIONS	21
CONCLUSION.....	34
OBSERVATIONS DES MINISTÈRES OU ORGANISMES ET REPONSE DE LA MISSION.....	36
ANNEXES.....	91

INTRODUCTION

La politique du logement social outre-mer a été retenue par le ministre délégué au budget et à la réforme de l'État au titre de la deuxième vague des audits de modernisation. La lettre de cadrage (cf. annexe 1) établie par les auditeurs a été acceptée par le directeur général de la modernisation de l'État le 10 février 2006.

La mission a estimé utile de centrer sa réflexion sur les seuls départements d'outre-mer (et Mayotte) dans la mesure notamment où la répartition des compétences en matière d'habitat, de logement et de financement du logement diffère dans les collectivités d'outre-mer de celles régissant les départements d'outre-mer (DOM).

Dans les délais qui lui étaient impartis, la mission n'a pu effectuer de déplacements outre-mer. Elle a utilisé les enseignements tirés des déplacements effectués en novembre 2005 en Guyane et à la Réunion, à l'occasion de l'audit sur la résorption de l'habitat insalubre. Elle a également procédé à des enquêtes auprès des préfets, des directions départementales de l'équipement et des directions des services fiscaux ainsi qu'à des auditions (cf. annexe 2). Elle s'est appuyée sur des contributions du ministère de l'outre-mer ainsi que sur des travaux antérieurs, en particulier ceux de l'évaluation conduite en 2000-2001 par le commissariat général du plan sur le logement social outre-mer, interrompue suite au décès de son rapporteur, et ceux du conseil économique et social en 2004¹.

S'agissant d'une politique publique sensible, reposant sur des procédures et des montages financiers techniquement complexes, l'audit qui en est fait est nécessairement succinct et les propositions, évoquées à grands traits, nécessitent un approfondissement, notamment en vue de leur adaptation à la situation spécifique de chaque DOM. En particulier, la mission a essentiellement examiné un certain nombre de questions concernant le financement et l'organisation de la politique publique du logement outre-mer. Elle n'a pu analyser les différents produits livrés dans les DOM en matière de logement social, très social ou intermédiaire alors que ceux-ci comportent des spécificités propres à ces départements. En tout état de cause, cette analyse reste à faire et l'évaluation de la politique du logement outre-mer mériterait d'être reprise.

¹ Rapport sur « Le logement dans l'outre-mer français » présenté par Mme Marie-Claude Tjibaou.

I – CONSTATS : malgré une production assez soutenue de logements et une amélioration de leur confort, le constat fait apparaître des besoins importants et une insuffisance de foncier aménagé. L’ampleur de l’offre nouvelle nécessaire, évaluée pour les seuls logements locatifs sociaux à 27.000 environ, met en évidence l’efficacité insuffisante des outils disponibles, celle de certains opérateurs comme celle du régime actuel de défiscalisation.

En 2005, un peu plus de 850 M€ ont été mobilisés par l’État pour le financement du logement dans les départements d’outre-mer si l’on fait masse des aides personnelles au logement, des subventions aux investissements (aides à la pierre) et des principales dépenses fiscales. Le montant de la dépense fiscale dépasse celui des aides budgétaires (crédits de paiement).

A cela s’ajoute l’apport des collectivités territoriales, de l’ordre de 2% en moyenne des investissements, ce qui est proportionnellement moins important qu’en métropole. Enfin, en 2005, la caisse des dépôts et consignations (CDC) a attribué un volume d’environ 120 M€ de prêts, financés sur fonds d’épargne. Ce montant doit être complété par celui des prêts financés à l’aide de la participation des employeurs à l’effort de construction, le « 1% »².

Les grandes masses du financement du logement par l’État dans les DOM

<i>Ressources</i>	<i>2005 (en millions €)</i>
Aides personnelles au logement *	430,0
Ligne budgétaire unique (en CP - délégués)	184,0
FRAFU	20,0
Principales dépenses fiscales :	
- réduction d’impôt sur le revenu**	170,0
- déduction à l’impôt sur les sociétés	19,0
- taux réduit de TVA (2,1% au lieu de 8,5%)*	27,0
ANAH	6,8
TOTAL	856,8

* Source : CNAF - allocation au logement social (ALS) et au logement familial (ALF) - 2004 (sans Mayotte).

** Cette dépense fiscale concerne les opérations défiscalisées dans les DOM et les COM.

*** Source : réponse du MOM aux questions parlementaires (PLF 2006).

Depuis 1998, la responsabilité de l’essentiel des subventions à la construction de logements sociaux et à la réhabilitation des logements revient au ministère de l’outre-mer qui disposait de la ligne budgétaire unique (LBU), aujourd’hui intégrée à l’action 1 du programme 123 au sens de la LOLF³. Cette action finance également le déficit des opérations de réhabilitation de l’habitat insalubre (RHI).

S’agissant de la LBU, la mission se doit de souligner l’écart important depuis plusieurs années entre les autorisations de programme et les crédits de paiement. Le reste à payer sur le total des opérations en cours au 31 décembre 2005 s’élève à près de 800 M€⁴, ce qui n’est pas admissible, compte tenu de la durée des opérations d’investissement et du montant des AE déléguées. Le retard de paiement, c’est-à-dire les factures reçues et validées par les DDE, mais

² Le « 1% » est actuellement de 0,45%.

³ Pour des raisons de commodité, on emploiera le terme LBU dans la suite du rapport pour désigner les crédits du logement.

⁴ Précisément 793 M€ incluant des opérations antérieures à 2000. Source : ACCT - Comptabilité spéciale des investissements

non réglées au 31 décembre 2005, est évalué à 60 M€ environ par le ministère de l'outre-mer. Cette dette de l'État envers les opérateurs et le BTP crée de graves difficultés pour ces professions, notamment les petites entreprises et artisans employés à la réhabilitation de logements individuels ainsi que les structures associatives. Le crédit de l'État s'en trouve gravement affecté.

Les besoins en logement aidé et intermédiaire restent très importants, malgré une croissance de 15 % du parc de logements des DOM depuis 1999, soit un rythme deux fois supérieur à celui de la métropole. Pour autant, le besoin reste élevé du fait notamment de la croissance démographique, de la jeunesse de la population, de la nécessaire résorption de l'habitat insalubre ou des changements intervenus dans le modèle familial traditionnel avec le début de la « décohabitation ». A cela s'ajoute, en particulier en Guyane et à Mayotte, l'arrivée de populations et travailleurs étrangers, clandestins ou non. Les besoins en logements supplémentaires sont en partie satisfaits par de l'habitat spontané (sans permis de construire) plus ou moins précaire. En outre, l'allongement de la durée de vie, dont les effets commencent à se faire sentir dans les DOM, notamment en Martinique, crée un besoin de logements supplémentaires, en particulier de structures d'accueil spécifique pour les personnes âgées, pour lesquelles aucune réponse n'a été apportée à ce jour.

Or, non seulement la production de logements neufs a eu tendance à s'inverser à partir de 2002/2003 – sauf à la Réunion qui semble avoir utilisé à plein les mécanismes de défiscalisation issus de la loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) du 21 juillet 2003 – mais la part de l'offre nouvelle en logements sociaux par rapport aux logements neufs a également diminué. La dégradation est particulièrement importante en Martinique.

Évolution du nombre de logements locatifs sociaux autorisés (DOM - hors Mayotte)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Guadeloupe						
- nb logements autorisés	6.211	5.841	7.105	4.974	3.864	4.279
- dont logements locatifs sociaux	1.855	1.490	2.690	1.266	405	1.068
- % de logements locatifs sociaux	29,9%	25,5%	37,9%	25,5%	10,5%	25,0%
Martinique						
- nb logements autorisés	4.292	4.053	3.513	3.527	3.189	3.710
- dont logements locatifs sociaux	1.452	824	685	604	341	166
- % de logements locatifs sociaux	33,8%	20,3%	19,5%	17,1%	10,7%	4,5%
Guyane						
- nb logements autorisés	1.619	1.435	1.290	861	1.213	1.395
- dont logements locatifs sociaux	887	687	481	338	790	509
- % de logements locatifs sociaux	54,8%	47,9%	37,3%	39,3%	65,1%	36,5%
Réunion						
- nb logements autorisés	9.788	9.752	8.319	6.322	10.274	11.035
- dont logements locatifs sociaux	1.841	1.535	1.530	884	1.206	1.400
- % de logements locatifs sociaux	18,8%	15,7%	18,4%	14,0%	11,7%	12,7%
TOTAL						
- nb de logements autorisés	21.910	21.081	20.227	15.684	18.540	20.419
- dont logements locatifs sociaux	6.035	4.536	5.386	3.092	2.742	3.143
- % de logements locatifs sociaux	27,5%	21,5%	26,6%	19,7%	14,8%	15,4%

Source : ministère du logement / DGUHC / Sitadel

Ces chiffres ne comprennent pas les logements en accession sociale (cf. annexe 3)

Face à cette évolution préoccupante, il serait souhaitable d'évaluer plus précisément les besoins, compte tenu des nombreux chiffres qui circulent :

- la demande totale de logements locatifs sociaux varierait, selon les interlocuteurs de la mission, de 50.000 à 90.000. Dès lors, leur réalisation demanderait en moyenne une dizaine ou une vingtaine d'années, au rythme actuel de production (d'environ 4.200 logements autorisés en moyenne sur les six dernières années) ;
- pour le ministère de l'outre-mer, une production de 15.000 logements sociaux neufs par an serait nécessaire (réponse aux questionnaires parlementaires) sans qu'on sache d'ailleurs sur quelle durée ;
- un alignement de la situation des DOM sur le taux, actuellement constaté en métropole, de logements locatifs sociaux par habitant conduit à un déficit de 9.000 logements sociaux environ. Si l'on tient compte de la production attendue du plan de cohésion sociale (PCS), soit 500.000 logements locatifs sociaux supplémentaires en métropole, ses habitants disposeront d'un taux d'environ 7.500 logements locatifs sociaux pour 100.000 habitants. Actuellement, sur l'ensemble des 4 DOM, ce taux est d'environ 6.000 logements locatifs sociaux pour 100.000 habitants. Pour atteindre le même ratio qu'en métropole à l'issue du plan de cohésion sociale, soit 7.500 logements pour 100.000 habitants, il faudrait accroître le parc des DOM de 27.000 logements. Encore ce chiffre est-il inférieur aux besoins, dans la mesure où la population éligible aux plafonds de ressources du logement social est proportionnellement plus importante dans les DOM au regard des données relatives, par exemple, au chômage et au revenu minimum d'insertion (cf. annexe 4).

Or, le volet logement⁵ de la loi de cohésion sociale du 1^{er} août 2003 ne s'applique pas aujourd'hui dans les DOM⁶.

Le confort des logements tend à se rapprocher de celui de la métropole, sauf en Guyane et à Mayotte, mais la dimension du développement durable est encore peu prise en compte.

La qualité du logement dans les DOM, appréciée à partir des éléments de confort mesurés dans l'enquête logement de 2004, sur la base du recensement de 1999, montre que le niveau d'équipement des logements est, sauf en Guyane et à Mayotte, très proche de celui de la métropole (eau, électricité...) à l'exception notable du taux de raccordement à l'égout, qui oscille entre 30 et 35%. Cela montre, d'une part, que les efforts consentis par l'État au travers notamment de la LBU et des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) ont porté leurs fruits, d'autre part, qu'un effort très important reste à faire, essentiellement en amont de la production de logement proprement dite, en matière d'aménagement des terrains constructibles et de raccordement des zones d'habitat spontané.

Cependant, le développement durable n'est pas encore une préoccupation des opérateurs qui ne cherchent pas à tirer partie des atouts offerts par les territoires ultramarins. Ainsi, on peut noter l'absence de recours aux matériaux locaux, notamment le bois, et aux savoir-faire traditionnels. L'augmentation de la dépense énergétique avec la climatisation est très importante et, à l'inverse, les chauffe-eau solaires sont peu développés⁷. La durabilité des constructions n'est pas assurée puisque des logements évolutifs sociaux (LES) financés il y a 10 ans doivent déjà être réhabilités.

⁵ Inclus dans la loi du 18 janvier 2005, qui prévoit, pour la métropole, une programmation des crédits budgétaires au logement.

⁶ Le projet de loi « engagement national pour le logement (ENL) » prévoit d'étendre aux DOM la loi de cohésion sociale mais sans envisager les modalités financières.

⁷ Plus de 15% des ménages ont au moins une pièce climatisée mais 11% seulement disposent d'un chauffe-eau solaire.

La difficulté à produire du logement, aidé ou non aidé, met en évidence de nombreuses sources de retard ou de blocage des dossiers. On en citera quelques unes :

*** *La faible disponibilité en foncier aménagé,*** qui résulte de la carence de l'action publique tant dans la planification de l'usage du sol que de l'utilisation des outils de maîtrise foncière. Ces insuffisances conduisent, pour le logement social essentiellement, à une rareté et à un niveau de prix élevé des terrains ouverts à la construction. De plus, à la géographie insulaire et montagneuse qui laisse peu de place pour les terrains constructibles, s'ajoutent une forte densité de population et la nécessité de préserver les espaces agricoles (la canne à sucre à La Réunion, par exemple). Le renforcement de la défiscalisation a accru la demande de foncier, notamment à la Réunion et en Martinique, ce qui se traduit par une augmentation sensible des prix⁸, souvent comparable à celle de l'Île-de-France.

Même si du foncier est disponible, son aménagement pose problème : la voirie et les infrastructures primaires (réseaux et surtout assainissement...) sont de la compétence des communes ou de leurs groupements qui, pour un grand nombre d'entre elles, n'ont pas, quand bien même elles le souhaiteraient, les ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice de cette maîtrise d'ouvrage. Les FRAFU ne permettent pas de pallier l'insuffisance de financement des communes.

*** *La structure de la propriété dans laquelle l'indivision est encore fréquente.*** Cette particularité est à l'origine de nombreuses difficultés : lenteur ou échec des acquisitions foncières par les opérateurs, incapacité à produire des garanties hypothécaires.

*** *La plupart des DOM ne disposent pas d'un réseau d'opérateurs également efficaces.***

La Réunion et, en second lieu la Martinique et la Guadeloupe, disposent d'un réseau diversifié d'opérateurs avec au moins une entreprise sociale de l'habitat (ESH – pour les ex-SA HLM), une ou plusieurs SEM locales et une société immobilière. Pour autant, certains de ces opérateurs connaissent des difficultés et, surtout, certains construisent aujourd'hui fort peu et ont tendance à se contenter d'une gestion sans risque de leur patrimoine et de leur trésorerie.

La situation est inquiétante à Mayotte où n'existe qu'un seul outil, la société immobilière de Mayotte (SIM) qui n'est pas encore sortie des ses difficultés de gestion ainsi qu'en Guyane, pourtant dotée de deux sociétés immobilières, l'une (la SIMKO) qui fonctionne bien mais sort timidement de l'aire géographique de Kourou, la seconde (la SIGUY) qui gère son parc locatif.

L'intervention de l'État outre-mer se manifeste de manière spécifique par des sociétés immobilières (SIDOM), qui sont des SEM d'État créées après la seconde guerre mondiale pour pallier la faiblesse des constructeurs sociaux. A la nécessité de recapitaliser certaines d'entre elles, au manque de lisibilité de la stratégie qui se manifeste dans certains cas par la faiblesse de la production ou la réticence à intervenir sur les zones de RHI, s'ajoute une insuffisance de gouvernance déjà signalée dans le rapport de la mission d'audit sur la RHI. Ces 7 SIDOM gèrent ensemble plus de 46.000 logements sociaux (soit 45 % du parc locatif social outre-mer).

A l'évidence, une réflexion stratégique sur les missions des SIDOM, 60 ans après leur création, est à conduire dans les meilleurs délais. Compte tenu des besoins en terrains aménagés et en logements dans les DOM, la place de l'État aux côtés des collectivités territoriales n'est sans

⁸ Ainsi, à la Réunion, le prix des terrains à bâtir a augmenté entre 2000 et 2004 d'environ 50 % dans un grand nombre de villes et de 62% à Saint-Denis (chiffres tirés d'une enquête réalisée par la DSF de La Réunion sur les mutations de terrains à bâtir de plus de 800 m².) A Mayotte (enquête de la direction de l'équipement), le prix moyen d'un terrain à bâtir en zone urbaine a été multiplié par 5 entre 2000 et 2005 (de 53 à 263 € le m²). En Guadeloupe, le prix du foncier a doublé en 7 ans.

doute pas contestable. Mais ses missions doivent être refondées. Est-il aujourd'hui légitime que l'État soit le premier bailleur social outre-mer ?

Enfin, le seul outil de portage foncier et d'aménagement, existant dans les DOM, l'établissement public d'aménagement de Guyane (EPAG), contrôlé par l'État, est largement inopérant. L'établissement public foncier, qui vient d'être créé à la Réunion, est trop récent pour avoir produit des effets. Il n'existe pas de tel outil à la Martinique, en Guadeloupe et à Mayotte.

*** *Des délais trop longs et des difficultés pour l'obtention de la garantie des prêts locatifs sociaux*** accordés par la CDC. En pratique, compte tenu de la situation financière d'un grand nombre de communes ultramarines, la garantie des communes pour les prêts locatifs sociaux n'est plus recherchée. Dans quelques cas (Martinique, collectivité départementale de Mayotte), cette garantie est apportée par un autre échelon de collectivité (département et région). Pour le reste, les organismes constructeurs de logements sociaux se tournent vers la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), moyennant une commission de garantie se montant à 2% « flat » du montant garanti⁹. Ainsi, dans les DOM, la CGLLS garantit 14% des encours contre 3,4% en métropole. Mais, compte tenu des procédures en vigueur, faute le plus souvent de refus écrit de la collectivité intéressée, un délai de 6 mois est nécessaire pour saisir la CGLLS (3 mois pour les prêts très sociaux). L'appréciation de l'efficacité du recours à la CGLLS n'est pas unanime : selon la CGLLS, le dispositif fonctionne bien et aucun dossier n'a été refusé. Cela n'est pas l'avis de certains opérateurs qui soulignent qu'ils ont été empêchés de recourir à la CGLLS pour de nouveaux emprunts dans la mesure où, du fait notamment de règles prudentielles, la caisse doit limiter le montant des encours garantis par opérateur.

Les modalités d'intervention financière sont cloisonnées et segmentées, ce qui contrevient à l'objectif même de la LBU qui, à l'origine, avait été mise en place pour globaliser l'intervention de l'État. Aujourd'hui, ce cloisonnement et cette segmentation vont à l'encontre des objectifs de globalisation et de fongibilité, cohérents avec la mise en œuvre de la LOLF et repris par la mission d'audit sur la RHI :

*** *L'ANAH*** intervient – modestement – dans les DOM (mais pas à Mayotte) pour aider au financement de la réhabilitation des logements détenus par les propriétaires bailleurs mais, à la différence de la métropole, pas ceux des propriétaires occupants. Elle le fait avec une gamme d'au moins 6 taux et plafonds.

*** *L'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC)***, contrôleur du « 1% », intervient en tant que cofinancier des Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) locaux ou implantés localement, qui financent directement les constructeurs pour des opérations de construction ou de réhabilitation en complément de la LBU. L'agence intervient sous forme de pré-financements, ultérieurement consolidés, et de prêts long terme. Elle considère qu'elle pourrait intervenir davantage, et selon des modalités mieux adaptées aux populations d'outre-mer.

*** Si, désormais, *l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU)*** intervient dans les DOM, elle finance, mais pour un montant limité¹⁰ – de l'ordre de 20 à 30 % – certains aspects de la rénovation, notamment la démolition de logements sociaux et de copropriétés dégradées mais la réhabilitation et la construction de logements sociaux dans ses périmètres d'intervention restent financés par le ministère de l'outre-mer sur la LBU.

⁹ Cette commission est gratuite pour les prêts très sociaux.

¹⁰ 4 dossiers ont déjà été acceptés par le comité d'engagement de l'agence. Une petite dizaine de dossiers, susceptibles d'être éligibles, sont en cours de préparation dans les 4 départements

* La *Caisse des dépôts et consignations* (CDC) intervient, à partir d'une gamme d'au moins une dizaine de prêts, sur le logement locatif social et très social mais pas sur l'accès sociale ou l'amélioration du logement. La spécificité des DOM en matière d'accès et les besoins nouveaux apparus en matière de rénovation n'ont donc été que peu pris en compte.

Ce cloisonnement est facteur de complexité, ce qui peut expliquer que certains projets n'aboutissent pas. Cela n'encourage pas les opérateurs ou maîtres d'ouvrage à rechercher tous les financements disponibles, comme l'audit sur la RHI¹¹ a permis de le constater, ni à développer des programmes mixant plusieurs types de productions.

Les dispositifs de défiscalisation – s'ils ont incontestablement créé des emplois – n'ont, à ce jour, pas permis de produire du logement social. Ils ont engendré des effets défavorables sur le marché du logement.¹²

Dans l'objectif de favoriser l'emploi et le développement économique, la LOPOM permet de construire et réhabiliter des logements outre-mer en accordant une réduction d'impôt sur le revenu (IR) aux personnes physiques réalisant ces investissements et en autorisant une déduction du montant des investissements sur le résultat imposable des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS).

Il convient de rappeler que le logement social n'est pas spécifiquement visé par la LOPOM. Dans le cadre d'opérations à l'IR, celle-ci permet le financement de tout type de logement. Mais, en pratique, l'application, en toute circonstance, d'un plafond unique d'aide au m² fixé par la loi, combiné à l'absence d'un régime spécifique pour le social, est une des causes de l'orientation des flux d'investissements vers les secteurs intermédiaires et libres.

La défiscalisation à l'IS, qui porte sur un volume d'investissements beaucoup plus faible, ne concerne en revanche que le seul secteur intermédiaire.

Les opérations à l'impôt sur le revenu, les plus nombreuses, sont essentiellement effectuées de plein droit dans la mesure où l'accord préalable de la DGI n'est nécessaire que pour les investissements effectués dans le cadre d'une SCI et dépassant 4,6 M€. Cette modalité de défiscalisation, ajoutée à l'absence de tout enregistrement statistique, explique qu'on ne puisse évaluer les effets de la défiscalisation¹³. En outre, deux types de pratiques viseraient au contournement des dispositions légales :

- pour les propriétaires accédants, le taux de défiscalisation de leur investissement (25%) est inférieur à celui prévu pour le secteur locatif (40 ou 50 % pour le secteur intermédiaire). Aussi, des montages fondés sur la mise en place d'une SCI et d'une formule de location/accession peuvent permettre à cette catégorie d'investisseurs de bénéficier d'un taux plus élevé que celui auquel ils auraient normalement droit ;
- pour contourner le seuil de 4,6 M€, les promoteurs ont tendance à découper les opérations importantes de manière à échapper au contrôle a priori.

¹¹ Cf. Rapport d'audit de modernisation sur la contribution de l'Etat à la politique de résorption de l'habitat insalubre mise en œuvre outre-mer établi par M. Michel ROSTAGNAT, chargé de mission, Mme Anne BOLLIET, inspectrice générale des Finances, MM. Bernard de KORSACK et Christian JAMET, ingénieurs généraux des Ponts et Chaussées, M. Michel DUMONT, chargé de mission, Jean-Charles AUBERNON, contrôleur général.

¹² L'évaluation de la défiscalisation outre-mer n'étant pas l'objet principal du présent rapport, seule une analyse succincte, nécessaire aux propositions de la mission dans ce domaine, est présentée ici.

¹³ Des informations recueillies à La Réunion auprès des professionnels de l'immobilier par la DSF et la DDE, il ressort que le nombre de logements défiscalisés dans ce département en 2005 pourrait s'élever à 3500 pour les logements collectifs et à 2000/3000 pour les habitations principales, qui bénéficient pourtant d'un taux de défiscalisation peu incitatif.

Les opérations de défiscalisation créent un effet d'éviction majeur à l'égard des opérations de logement social : d'une part, le foncier devient de plus en plus rare et cher, ce qui le réserve de fait aux opérations défiscalisées, d'autre part, les entreprises du BTP, entièrement mobilisées par ces opérations, ne répondent plus que difficilement aux appels d'offre des opérateurs sociaux. La défiscalisation est un des facteurs d'augmentation du coût des opérations (+ 30% en quelques années). En sens inverse, il semble que l'augmentation du parc de logements permise par la défiscalisation, au moins à la Réunion, entraîne une stabilisation voire un début de diminution du montant des loyers, comme on le constate avec le « Robien » métropolitain.

Selon les informations transmises par les services déconcentrés, il semblerait que les logements défiscalisés soient plutôt des T1 et des T2 (90% à la Réunion), le dispositif favorisant les petites surfaces. Or, les besoins de la population ultramarine portent sur des logements plus grands.

Enfin, des incitations fiscales supplémentaires (4 points de réduction d'impôt supplémentaire pour les logements équipés à l'aide d'énergie renouvelable et 10 points pour les logements construits en ZUS), lorsqu'elles sont utilisées, entraînent, en raison de leur mode de calcul, un avantage disproportionné.

A ce stade, la défiscalisation des investissements en logement –qui représente pour l'État un effort plus important que la dépense budgétaire– relève davantage d'un comportement patrimonial, porté par des investisseurs et des promoteurs métropolitains ou ultramarins, que d'un objectif de développement d'un parc de logements adapté aux besoins des DOM.

La grande diversité des situations constatées dans les départements d'outre-mer en matière de production et de rénovation de logements découle de la spécificité ultramarine mais aussi de pratiques locales pas toujours explicables :

* La *part et le montant des aides attribuées au locatif social, à l'accession sociale et à la réhabilitation sont très différents selon les départements*, sans que ces différences puissent être totalement imputées à leur diversité de situation :

- la part de la LBU affectée au financement du logement locatif social représente en moyenne 49% mais ce pourcentage varie de 0% à Mayotte à 76 % en Guyane. S'agissant du financement de l'accession sociale, qui représente en moyenne 19% de la LBU, ce taux varie de 4% en Guadeloupe à 23% à La Réunion et 80 % à Mayotte ;
- de la même façon, les aides unitaires par logement sont très variables : ainsi, le logement locatif très social bénéficie d'une aide supérieure de 3.000 € en Martinique et en Guyane par rapport à la Guadeloupe ; l'aide unitaire est de même montant (34.000 €) pour le logement locatif très social en Guyane et le logement évolutif social (LES) à la Réunion et en Guyane.

* Faute d'intervention de l'ANAH auprès des propriétaires occupants, la réhabilitation de leur logement est financée sur la LBU par une prime à l'amélioration de l'habitat (PAH). Or, ***cette PAH apparaît élevée*** avec près de 20.000 € en moyenne par logement, le taux d'intervention pouvant aller jusqu'à 70 % voire 80% du montant des travaux. Ce type d'intervention, largement plus favorable qu'en métropole où il est financé par l'ANAH, représente au total plus du quart de la LBU en 2005, alors qu'il n'en représentait que 17% en 2002. La Martinique en est le principal bénéficiaire.

Le montant élevé de certaines aides et leur diversité selon les départements peuvent s'expliquer, faute de véritable politique impulsée par l'administration centrale, par la force des initiatives ou habitudes locales – notamment celle de se mettre systématiquement au plafond des taux de subventions autorisées par le dispositif –, ainsi que par la volonté des services déconcentrés de consommer à tout prix l'enveloppe qui leur a été déléguée.



Une difficulté supplémentaire pour la définition et le financement des politiques de logement dans les DOM doit être également rappelée : **l'importance des risques naturels**, risques sismiques aux Antilles, cyclones aux Antilles et à la Réunion, glissements de terrains et zones inondables en Guyane. L'état des lieux est mal connu, le besoin de financement encore moins. Ainsi, aux Antilles, 5.000 logements seraient concernés par le risque sismique. Selon les textes en vigueur, ces logements ne devraient être renforcés que si des travaux affectant la structure même des bâtiments doivent être entrepris. Cependant, le risque de mise en jeu éventuelle de la responsabilité des différents acteurs peut conduire à aller au-delà des textes.

Ce constat fait apparaître **la faible implication de la plupart des collectivités territoriales**. A une situation financière généralement tendue et, le plus souvent, préoccupante, s'ajoute une absence de politique foncière et d'aménagement : très peu ont une équipe en charge de l'habitat et du logement ; les plans locaux pour l'habitat (PLH) sont très peu nombreux ; le recours aux procédures de maîtrise foncière et d'aménagement opérationnel (préemption, ZAC, concession d'aménagement...) est devenu inexistant. A ce jour, aucune collectivité n'a pris la compétence en matière de financement du logement¹⁴, alors qu'elles y sont autorisées par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Ce manque d'appétence pour une politique d'aménagement, de construction et de dynamisation urbaine peut aller, comme en métropole, jusqu'à une réticence réelle de certaines collectivités à l'accueil de nouveaux logements sur leur territoire.

Enfin, **la spécificité ultramarine, qui est réelle, doit conduire à une politique différenciée** : les écarts de développement (déjà soulignés dans le rapport d'audit sur la RHI) entre d'un côté la Guyane et Mayotte, de l'autre, la Réunion et les deux départements antillais, doivent être pris en compte pour hiérarchiser les priorités de l'État, adapter les outils et mieux répartir les moyens.

¹⁴ Il semblerait que le conseil général de Martinique sollicite cette délégation à compter du 1^{er} janvier 2007.

II – OBJECTIFS : pour répondre aux insuffisances de la politique publique du logement (social) dans les DOM et restaurer une plus grande égalité de traitement vis-à-vis des populations d’outre-mer, les missions de l’État doivent évoluer de manière à intégrer la diminution durable des crédits budgétaires et la nécessité de produire davantage de foncier aménagé, et à favoriser la prise de responsabilité par les collectivités territoriales.

Le constat dressé par la mission a mis en évidence des besoins importants en termes de production de terrains aménagés et de logements neufs ainsi que de traitement des zones d’habitat insalubre. Face à ces besoins – difficiles à quantifier en l’état actuel des données disponibles – la mission a aussi souligné l’efficacité insuffisante des outils disponibles (financements, défiscalisation, opérateurs...). Aussi, il serait inutile d’injecter des crédits supplémentaires si, dans le même temps, ces outils n’étaient pas renouvelés pour être plus efficaces et les priorités mieux définies.

Pour la mission, plusieurs éléments d’ordre stratégique se conjuguent pour faire évoluer le rôle des différents acteurs

Jusqu’à présent, *l’État a choisi d’intervenir dans les DOM avec des outils spécifiques*, tels que les SEM immobilières d’État ou la défiscalisation, sans omettre, depuis 1998, l’identification d’une ligne budgétaire exclusivement réservée au logement outre-mer. Le rattrapage et le développement économique ont pu justifier une telle approche, notamment après la seconde guerre mondiale pour les SIDOM, ou pour la défiscalisation. S’agissant de la ligne budgétaire unique, la responsabilité de la gestion des crédits aurait dû davantage s’accompagner de la définition d’une politique adaptée.

Le choix de ces spécificités a montré ses limites : les départements d’outre-mer sont restés à l’écart de la dynamique apportée au secteur du logement et de l’habitat par la loi de cohésion sociale et la création de l’ANRU et n’ont pas bénéficié du rattrapage apporté par ces dispositifs ; certaines SIDOM, au lieu d’impulser des politiques et de préparer la prise de responsabilité par les collectivités territoriales, sont devenues gestionnaires de parc social et sont peu désireuses d’intervenir sur des terrains plus risqués, tels que la production de foncier aménagé ou la réhabilitation des zones d’habitat insalubre ou spontané.

La séparation institutionnelle et financière qui s’est ainsi instaurée entre la métropole et l’outre-mer conduit à un traitement inéquitable des DOM. Il conviendrait d’y mettre fin pour *restaurer une plus grande égalité de traitement à l’égard des populations ultramarines*, tout en tenant compte de leur spécificité géographique, économique et sociale.

Par ailleurs, le paysage institutionnel –dans les DOM comme en métropole– est aujourd’hui marqué par le transfert croissant de compétences aux collectivités territoriales. D’ores et déjà, ce sont ces collectivités qui exercent la maîtrise d’ouvrage des opérations d’aménagement, de viabilisation ou de RHI. Elles sont responsables des PLH et délivrent les permis de construire, y compris à Mayotte depuis le 1^{er} janvier dernier. Il conviendrait, lorsque le contexte le permet, d’aller plus loin et de favoriser la prise de responsabilité par ces collectivités de l’ensemble des compétences afférentes à la maîtrise du sol, à l’habitat et au logement. La loi du 13 août 2004 relative à la responsabilité et aux libertés locales prévoit que le financement du logement par l’État peut être délégué, à sa demande, à une communauté d’agglomération ou au conseil général. On ne peut méconnaître les difficultés financières et l’insuffisance des compétences qui peuvent freiner un tel transfert de responsabilité. Pour autant, au moins à moyen terme, *l’émergence d’une collectivité chef de file par département devrait être encouragée*.

Enfin, la mission a retenu l’hypothèse d’une *ressource budgétaire durablement contrainte*. Toute solution tendant à considérer que les difficultés budgétaires actuelles sont passagères et que, passé ce moment, la LBU pourrait être remise à flot, serait irréaliste. Il convient d’en tirer

les conséquences : ajuster les engagements de dépenses au volume budgétaire réellement disponible, après avoir régularisé les dépenses déjà effectuées et tenu compte des opérations engagées..

Le développement de l'offre de logements outre-mer passe par cinq objectifs stratégiques

***Redéfinir le rôle de l'État.** L'État, garant de la solidarité de la nation envers les territoires ultramarins, doit rester au cœur du dispositif de production de logement social. Mais, pour être plus efficace, il doit adapter son intervention à l'évolution budgétaire et institutionnelle, et notamment :

- comme il n'a plus la capacité d'être le principal pourvoyeur de moyens financiers, il doit organiser les circuits et règles de financement de manière à sécuriser les ressources du logement social et la prise en charge des surcoûts fonciers et de l'aménagement ;
- plutôt que d'être un bailleur social, l'État doit se recentrer sur les fonctions qui sont les moins bien assumées actuellement, comme la production de foncier aménagé, l'organisation d'un partenariat entre tous les acteurs ou la régulation du marché du logement. Dès lors, les SIDOM devront évoluer.

***Tout mettre en œuvre pour mobiliser la ressource foncière.** La capacité des collectivités et opérateurs ultramarins à construire davantage de logements sociaux dépend principalement des progrès à réaliser dans la mobilisation de terrains constructibles et aménagés, en priorité sur les territoires déjà urbanisés. C'est là le principal objectif qui doit mobiliser tous les acteurs, les collectivités territoriales et l'État. Cette mobilisation implique que soient explicitées pour l'avenir les règles du jeu : à cet effet, le partage entre les divers usages de l'espace aménagé -activité agricole, zones d'activités, aires touristiques et habitations-, doit être débattu de manière à clarifier durablement la part à réserver aux terrains affectés à l'habitation. La question de la densification éventuelle doit également être posée. Des outils spécifiques devront être mis en place pour favoriser l'action publique et des financements dégagés.

***Optimiser les moyens de financement disponibles.** Pour tirer les conséquences de la raréfaction des crédits budgétaires, pour remettre les DOM au même niveau que la métropole et pour simplifier les démarches des opérateurs, trois axes doivent être privilégiés : la recherche de financements complémentaires, à l'instar du plan de cohésion sociale qui va être étendu à l'outre-mer, le recentrage de la défiscalisation vers le logement social et la mise en place d'un guichet unique.

***Dynamiser les opérateurs.** Pour produire davantage de foncier aménagé, augmenter le parc social, résorber l'habitat insalubre et reconquérir les zones d'habitat spontané, les opérateurs locaux devront être plus efficaces. La récente modernisation du cadre juridique des organismes HLM va dans ce sens.

La dynamisation du secteur passe aussi par l'arrivée de nouveaux acteurs. De nouveaux opérateurs, éventuellement privés, pourraient être incités à développer une activité dans les DOM, notamment pour apporter des réponses à de nouveaux besoins (construction de logements pour les étudiants ou structures d'accueil pour les personnes âgées) et de nouvelles réponses à des besoins récurrents, ceux des fonctionnaires notamment.

***S'inscrire dans une stratégie de développement durable.** Il s'agit d'adopter des solutions de « long terme », qui garantissent une limitation des dépenses d'énergie et une bonne qualité de logements, génératrice, à moyen terme, d'économies de réhabilitation. Il s'agit enfin d'apporter une réponse adaptée aux risques naturels pouvant survenir dans les DOM, notamment les risques sismiques.

-
-
-

La déclinaison de ces objectifs (cf. partie III) doit permettre d'étendre aux DOM le plan de cohésion sociale et de répondre aux besoins de logements des populations concernées dans toute leur diversité.

III – PROPOSITIONS : redéfinir le rôle de l'État autour des priorités actuelles, notamment la production de foncier aménagé et le pilotage de la politique de l'habitat, optimiser les moyens permettant l'extension aux DOM du plan de cohésion sociale, dynamiser les opérateurs et inscrire la politique du logement dans une stratégie de développement durable.

RECENTRER LE RÔLE DE L'ÉTAT SUR SES FONCTIONS DE PILOTAGE ET D'ANIMATION DE LA POLITIQUE DE L'HABITAT

1 – Créer une « Agence de l'habitat des DOM »

Pour dynamiser la politique publique de l'habitat dans les DOM et réunifier l'ensemble des compétences actuellement dispersées entre les ministères en charge de l'outre-mer, du logement, de l'équipement et des finances, il est proposé de créer une « Agence de l'habitat des DOM ». Ses missions seraient les suivantes :

- concentrer les différents financements publics (hors ceux des collectivités territoriales) dans un guichet unique (cf. proposition 9) ;
- animer la mise en œuvre de la politique de l'habitat, dans le souci d'une meilleure adaptation à la situation de chacun des DOM et des populations concernées : il s'agit de dégager les priorités, notamment la prise en charge, dans certains cas, de la surcharge foncière, la préférence pour la localisation dans les zones déjà urbanisées ou un minimum de densification. Il s'agit aussi de s'assurer que les différents produits de logement sont bien adaptés, de relancer, par exemple, des formules d'auto-construction ;
- permettre une unicité du pilotage de la politique de l'habitat et du logement dans les DOM ;
- intervenir au travers de conventions de partenariat associant notamment les collectivités territoriales, les opérateurs et les financeurs, pour décliner dans les territoires ultramarins la politique de l'habitat et contribuer au financement des opérations d'aménagement, de construction de logements sociaux et intermédiaires, de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre et spontané ;
- abriter des fonctions de back-office pour appuyer les établissements publics fonciers (cf. proposition 5) et les opérateurs en matière de compétences, de savoir-faire et d'ingénierie financière ;
- évaluer l'adéquation des programmes de logements, pour lesquels un dossier de défiscalisation est déposé, aux besoins de la politique de l'habitat et du logement dans le DOM concerné et contribuer à la validation des coûts de revient de ces programmes.

Cette agence – qui ne serait pas destinée à exercer de maîtrise d'ouvrage mais à concentrer les financements – pourrait prendre la forme d'un établissement public de l'État à caractère administratif (EPA). Elle serait créée pour une durée limitée. L'évaluation régulière de son efficacité devrait conduire à l'issue, par exemple, de 5 ans, à choisir entre la dissolution de l'établissement, son transfert à une collectivité territoriale ou sa reconduction provisoire pour quelques années.

Dans chaque DOM, le préfet serait le délégué territorial de l'Agence et s'appuierait sur le pôle « aménagement et habitat » pour impulser et organiser en concertation la politique de l'habitat.

Enfin, s'agissant des crédits logement/aménagement figurant au programme 123, leur transfert à « l'Agence de l'habitat des DOM » laisse ouverte la question du responsable de programme, déjà évoquée dans le rapport d'audit sur la RHI. Il semble plus cohérent que la partie de ce programme qui finance les politiques de l'habitat dans les DOM soit réunie avec les crédits qui financent ces mêmes politiques en métropole, mais au travers d'une action identifiée DOM pour tenir compte de leur spécificité. Ce transfert au ministère en charge du logement permettrait d'inscrire les DOM dans la dynamique offerte par le plan de cohésion sociale. Le ministère de l'outre-mer siègerait naturellement au conseil d'administration de l'agence, dont il assurerait la co-tutelle.

2 – Encourager l'émergence d'une collectivité chef de file par département

Le département –qui exerce déjà de nombreuses compétences en matière sociale– pourrait être encouragé à être le référent et le chef de file en matière d'habitat et de logement.

Dans le cas où le département deviendrait chef de file, la convention globale prévue par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, entre le préfet et le président du conseil général, délèguerait à ce dernier les crédits de financement du logement pour une durée de 6 ans.

Cette loi a prévu qu'une collectivité (un établissement public de coopération intercommunale ou, à défaut, le département) peut, dans chaque département, être délégataire de l'État pour le financement du logement. Dans les DOM, il pourrait être envisagé que cette compétence soit déléguée au département. En effet, ce sont les présidents de conseil général qui, outre-mer, président le comité départemental de l'habitat (CDH). Dans le même sens, le projet de loi ENL prévoit un schéma départemental de l'habitat par DOM. Rien ne s'oppose actuellement à ce que le département soit ce délégataire, dès lors qu'aucun établissement public de coopération intercommunal ne revendique cette compétence.

3 – Organiser un partenariat local renforcé et diversifié

Le délégué territorial de « l'Agence de l'Habitat des DOM », avec l'appui du pôle et du DDE, chef de pôle, identifie les besoins en matière d'aménagement, d'habitat, et de logement. Après concertation avec les différents acteurs et notamment le CDH, il établit une programmation physique (locatif social, accession sociale, réhabilitation...) et négocie les financements tant avec « l'Agence de l'habitat des DOM » qu'avec les collectivités territoriales.

Au vu de cette programmation, le préfet, délégué territorial de l'Agence, négocie sa mise en œuvre soit avec le département, s'il est chef de file, soit directement avec les opérateurs.

Ce partenariat permet d'offrir aux opérateurs, et aux entreprises de BTP qui sont leurs clientes, des perspectives d'activité pluriannuelles. Ces marchés « insulaires » (y compris en Guyane) sont handicapés par leur étroitesse et leur sensibilité à une conjoncture locale, elle-même largement dépendante des crédits publics. Pour favoriser les investissements, matériels et immatériels, des opérateurs et des entreprises, il convient de développer des approches pluriannuelles pour l'utilisation des aides publiques à la pierre, comme cela avait d'ailleurs été préconisé dans la mission d'audit sur la RHI outre-mer afin de dynamiser ce secteur vital pour la politique du logement outre-mer.

MIEUX MOBILISER LA RESSOURCE FONCIERE

4 – Assigner aux documents d'urbanisme un objectif de mobilisation de la ressource foncière

Pour répondre aux perspectives démographiques de chacun des DOM, aux besoins en logements ainsi qu'aux aspirations de leurs populations à de meilleures conditions d'habitat, les Schémas d'Aménagement Régionaux (SAR) doivent clairement identifier les capacités nouvelles de

terrains constructibles à dégager au sein des périmètres déjà urbanisés et celles à trouver dans une extension péri-urbaine. Ces schémas doivent aussi formuler des objectifs de densité. Dans cette perspective, il apparaît opportun que l'État demande aux présidents de conseil régionaux, compétents dans ce domaine, de procéder à la révision des SAR. En effet, cette phase de révision constitue un préalable essentiel à toute action foncière publique et à toute politique d'équipement et de logement dans les DOM. En particulier, ces nouveaux schémas devront lever toute ambiguïté concernant les territoires à protéger en raison de leur valeur agricole et ceux à aménager pour y accueillir des développements résidentiels.

Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) devront être mis en conformité avec les SAR. C'est en effet le contenu du PLU, tant dans son zonage que dans sa partie réglementaire, qui détermine les possibilités effectives de production de logements, notamment à prix abordable, en quantité suffisante.

Outre la circulaire spécifique du 17 février 2006 adressée aux préfets par les ministres de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement d'une part, des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer d'autre part, une circulaire spécifique pourrait être adressée aux préfets des DOM, pour leur rappeler le rôle de l'État dans l'élaboration des documents d'urbanisme et l'intérêt d'introduire, dans les PLU, des dispositions favorisant la mixité urbaine et sociale. Celle-ci préconiserait l'instauration d'un certain pourcentage de logements sociaux dans toute opération de construction de logements au dessus d'un certain seuil (par exemple 1.000 m² de SHON). Cette disposition, dont l'usage se répand en métropole, permet d'associer des promoteurs privés à la réalisation de logements sociaux.

5 – Créer un outil d'aménagement foncier pour chaque DOM

Le constat de la mission –confirmé par de nombreux entretiens ainsi que par des assises en faveur du logement, organisées récemment dans plusieurs DOM– stigmatise l'absence d'action foncière publique et d'aménagement de terrains destinés à des logements, notamment sociaux. La première raison invoquée pour cette carence, même si elle sert souvent d'alibi à l'inaction de la puissance publique, est celle de l'absence d'outil efficace, dédié à la maîtrise foncière.

Pour accompagner un nécessaire sursaut politique en la matière et donner toutes ses chances à la relance du logement social, la mission préconise donc la création, au bénéfice des DOM, d'un ou plusieurs établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) au sens des articles L-321-1 et suivants du code de l'urbanisme. Elle considère que ces établissements doivent impérativement satisfaire aux quatre principes suivants :

- leur compétence doit se limiter à une seule activité, l'aménagement foncier ;
- cette compétence doit s'articuler à la fois sur la maîtrise foncière et sur l'aménagement, afin de pouvoir alimenter efficacement les différentes catégories de constructeurs de logement qui attendent, non des terrains nus, mais des terrains aménagés et viabilisés permettant de vendre des charges foncières purgées de tout recours ;
- leur action doit être guidée par les priorités de la politique de l'habitat outre-mer : périmètres de résorption de l'habitat insalubre (RHI), secteurs déjà urbanisés des villes et des bourgs, et enfin, extensions urbaines en continuité avec les bourgs existants, de manière à réduire autant que possible les dépenses d'équipement ;
- les durées de portage des terrains doivent être limitées à 3 ans, portées exceptionnellement à 5, au travers de dispositions conventionnelles liant ces établissements aux collectivités locales, aux aménageurs ou aux constructeurs bénéficiaires des cessions de terrains équipés.

Pour éviter les effets d'isolement et de taille critique, les EPFA seraient adossés à un « back-office » logé à « l'Agence de l'Habitat des DOM », qui jouerait le rôle de tête de réseau et mutualiserait les compétences et les savoir-faire.

La mission n'a pas eu le temps d'approfondir la question du financement de ces établissements. Ceux-ci peuvent faire appel à une ou plusieurs ressources :

- une ressource fiscale affectée, la taxe spéciale d'équipement prévue à l'article 1607 Bis du CGI, assise sur la fiscalité locale et dont le produit est plafonné en loi de finances ;
- une dotation en capital, éventuellement libérée sur plusieurs exercices ;
- une subvention annuelle de fonctionnement.

Il conviendra de veiller à l'équilibre entre ces catégories de ressources de manière à ce que le mode de financement ne pèse pas excessivement sur le prix de sortie. S'agissant du financement par dotation ou subvention, celui-ci peut provenir de l'État, via « l'Agence de l'habitat des DOM » – dans le cadre du plan de financement présenté au § 11 – ainsi que des collectivités territoriales.

La mission considère que, compte tenu des difficultés rencontrées, les établissements publics fonciers doivent être portés par l'État. Pour autant, un tel établissement peut résulter d'une initiative locale, comme c'est le cas de l'EPFR récemment créé à la Réunion, qui devrait bénéficier comme les autres de l'appui du « back-office » évoqué ci-dessus.

Compte tenu de la multiplicité de ses missions et de ses difficultés à produire du terrain aménagé, l'Établissement public d'aménagement de Guyane (EPAG), qui existe déjà, devrait être « refondé ».

Comme « l'Agence de l'habitat des DOM », ces établissements publics fonciers devraient être créés pour une durée limitée et/ou transférés aux collectivités territoriales.

Enfin, la création des EPFA ne saurait suffire à relancer une politique d'aménagement foncier si elle ne s'accompagne d'une action volontariste des élus et de l'État pour utiliser les instruments de maîtrise foncière dont l'usage a quasiment disparu des DOM. A ce titre, les établissements publics fonciers pourraient systématiquement demander à être délégataires du droit de préemption des communes.

6 – Mobiliser les services de l'État sur la recherche de foncier disponible

La démarche d'inventaire, initiée par le Premier ministre pour repérer les terrains rapidement cessibles du domaine de l'État, qui pourraient être affectés à la construction de logements, devrait être accélérée dans les DOM. Il peut s'agir :

- des biens non affectés ;
- des « biens sans maîtres ». Une disposition de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit en effet que ces biens peuvent revenir à l'État si la commune renonce à exercer son droit de préemption.

Même si cette piste peut paraître plus difficile qu'en métropole – les « délaissés d'autoroute » et autres friches ferroviaires étant peu représentés dans les DOM – elle mérite néanmoins d'être explorée.

A cet effet, il convient de s'assurer de la bonne collaboration entre les services de l'État qui mettent en œuvre cette démarche (les DDE et les services du domaine, actuellement dans les DSF).

Cette démarche devra s'accompagner de la volonté de l'État de recourir puissamment dans ces départements à la possibilité offerte par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la

cohésion sociale de céder, avec une décote pouvant aller jusqu'à 25% de la valeur vénale, un terrain de son domaine privé dès lors que celui-ci est destiné, pour partie au-moins, à du logement social¹⁵. Les préfets devront veiller à ce que cette possibilité soit réellement mise en œuvre.

7 – Lever les difficultés d'acquisitions foncières liées au régime de l'indivision

L'existence dans les DOM de nombreuses indivisions, complexes et ramifiées, constitue un obstacle à l'acquisition de nombreux terrains par la puissance publique. La mission préconise, à la suite d'ailleurs de travaux portant sur ce sujet, d'étudier la possibilité de remplacer la règle de l'unanimité –requis aujourd'hui pour vendre un bien- par celle de la majorité qualifiée et de créer ainsi un régime spécifique de l'indivision.

En tout état de cause, les EPFA, dont la mission recommande la création, devront rechercher systématiquement les propriétaires indivis.

OPTIMISER LES MOYENS DE FINANCEMENT EXISTANTS

La mission a cherché à établir le besoin de financement public qui pourrait résulter d'une politique du logement et de l'habitat, un peu plus ambitieuse que celle de ces dernières années, visant notamment à restaurer une plus grande équité à l'égard des populations d'outre-mer.

Dans la perspective de l'extension prochaine aux DOM et à Mayotte du plan de cohésion sociale (PCS), la mission a chiffré à 27.000 environ le nombre de logements locatifs sociaux supplémentaires à construire (cf. partie I). L'hypothèse d'une réalisation en 5 ans – durée analogue à celle du PCS « métropolitain » – conduit à un objectif de production annuelle de 5.400 environ. A cela devraient s'ajouter, pendant la même durée, la production annuelle de 1.650 logements en accession sociale ainsi que des opérations de réhabilitation du parc privé ou social existant, qu'il est proposé d'augmenter (5.000 par an). La priorité donnée à la production de foncier aménagé conduit la mission à recommander également la prise en charge d'une aide à la surcharge foncière. Le besoin de financement est évalué à 307 M€ par an environ.

Évaluation des besoins de financement annuels d'un plan de cohésion sociale étendu aux DOM (y compris Mayotte)

	Nombre	Aide publique moyenne nécessaire par logement (en €)	Besoin de financement public du PCS étendu aux DOM (en M€)
Locatif social	5.400	25.000	135
Accession sociale	1.650	25.500	42
Réhabilitation : propriétaires occupants	3.000	10.000	30
: propriétaires privés-bailleurs	1.000	15.000	15
: parc social	1.000	6.000	6
Intervention publique dans zones RHI	/	/	25
Aide à la surcharge foncière des 5.400 logements locatifs sociaux	5.400	10.000	54
TOTAL			307

¹⁵ Le dispositif mis en place pour la gestion de la réserve domaniale des 50 pas géométriques prévoit une cession gratuite du terrain, pour la réalisation d'opérations d'habitat social.

8 – Mettre fin à la fuite en avant qui caractérise la gestion de la LBU

La gestion de la contrainte budgétaire par la réduction drastique des seuls CP – qui a caractérisé depuis plusieurs années la LBU puis maintenant l'action 1 du programme 123 – ne saurait tenir lieu de politique. Cette méthode, dont la responsabilité est partagée, conduit – comme en métropole où un déficit de même nature était apparu – à une impasse. Comme la mission d'audit de la RHI l'avait déjà recommandé, il convient de mettre fin à la distorsion croissante entre les AE et les CP.

A cet égard, on rappellera que le PCS a pris en charge le traitement de la dette de l'État en métropole, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle prévoyant un effort spécifique de l'État, à hauteur de 391 M€ sur 5 ans, le complément étant pris en charge par les autres partenaires du plan.

En premier lieu, il convient d'apurer **sans délai** les dettes déjà exigibles de l'État (soit 60 M€ environ au 31 décembre 2005), auprès des opérateurs et du BTP, de manière à impulser une nouvelle dynamique en faveur du logement social dans les DOM, à augmenter la capacité de production des opérateurs de logements sociaux, handicapée ces dernières années par les retards accumulés dans le versement des subventions qui leur sont dues et enfin à restaurer la crédibilité de l'État. En contrepartie de l'apurement de la dette, comme le prévoit le PCS en métropole, les opérateurs devraient s'engager sur les objectifs recommandés par la mission.

Les modalités d'apurement de la dette court terme de l'État doivent cependant être soigneusement examinées pour éviter la suppression ou une réduction excessive des marges de manœuvre de l'État sur les crédits du programme 123. Ainsi, si la dette devait être payée en 2006 sur les CP disponibles, il en résulterait une diminution de la capacité globale du ministère à faire face aux autres engagements, sauf à réduire d'autant les AE.

Aussi, cet apurement, pour permettre l'augmentation de production recommandée par la mission, pourrait résulter :

- soit d'un mécanisme analogue à celui mis en oeuvre en métropole dans le PCS (dotation complémentaire de CP) ;
- soit par de l'ingénierie financière tendant à faire porter la dette court terme par un partenaire financier, ce qui permettrait d'étaler dans le temps le remboursement sur les CP disponibles.

Par ailleurs, il conviendra de faire cesser l'effet de ciseaux qui a caractérisé la politique budgétaire depuis quelques années et, en conséquence, d'ajuster le niveau des AE pour rendre leur montant compatible avec celui des CP ouverts à compter de 2007, de manière à réduire, dans la durée, le déficit existant entre les AE et les CP.

9 – Mobiliser de nouveaux moyens de financement

Pour financer l'extension aux DOM du volet logement du plan de cohésion sociale, soit un besoin annuel de financement de l'ordre de 307 M€, deux contraintes doivent être prises en compte, la tendance à la réduction des crédits budgétaires, mais aussi la nécessité d'honorer les factures à venir en 2006, 2007 et 2008 au titre d'engagements antérieurs (montant estimé entre 450 et 500 M€).

Aussi, la mission propose de faire appel à des financements complémentaires de ceux disponibles dans les DOM jusqu'à maintenant et s'inspire de la solution retenue dans le financement du plan de cohésion sociale mis en oeuvre en métropole. Les crédits budgétaires actuellement disponibles dans l'action 1 du programme 123 (LBU et RHI) auxquels s'ajoutent, pour un montant faible, les crédits du FRAFU de l'action 2, pourraient être complétés par :

- des subventions de l'ANAH. A cet égard, la mission propose que l'ANAH intervienne, comme en métropole, pour contribuer par redéploiement à la réhabilitation des logements des propriétaires occupants et non plus seulement des propriétaires bailleurs. Elle propose également d'étendre ses interventions à Mayotte ;
- des financements apportés par le « 1% » sous forme de subventions. La mission a bien noté que l'ANPEEC considèrerait possible d'utiliser davantage dans les DOM les fonds du 1%.

L'ensemble de ces crédits seraient concentrés à « l'Agence de l'habitat des DOM ». Celle-ci serait liée par convention pluriannuelle avec ses financeurs. Elle jouerait alors le rôle de guichet unique vis-à-vis des divers opérateurs des DOM et, à cet effet, devrait définir ses modalités et taux de financement en fonction de ses priorités.

Pour mémoire, la mission rappelle les perspectives de financement offertes par le prochain DOCUP dès lors que la priorité pour l'assainissement, voire l'aménagement peut être prise en compte dans la négociation.

10 – Optimiser l'aide apportée par la défiscalisation

La défiscalisation pourrait être recentrée comme un moyen de financement privilégié des politiques publiques du logement : au lieu de favoriser le logement locatif libre, l'accession (non sociale) à la propriété et, pour une faible part, le locatif intermédiaire, le dispositif – qu'il est bien évidemment proposé de conserver compte tenu de ses effets sur l'emploi et l'activité du BTP – devrait cibler en priorité le logement locatif social (dont le PLS¹⁶), de manière à abaisser leur prix de revient. Sous réserve des approfondissements qui relèvent de la mission d'évaluation de la LOPOM, les mesures pourraient être les suivantes :

- les taux de défiscalisation à l'IR les plus élevés (50% actuellement) seraient réservés au secteur locatif social et très social. Un système de bonus/malus pourrait permettre d'encourager les grands appartements, mieux adaptés aux familles des DOM et de favoriser les opérations de mixité sociale, comportant, dans des proportions à définir, mais en tout état de cause majoritaires, des logements à loyers sociaux ;
- corrélativement, il conviendrait de réduire de façon significative le taux de défiscalisation accordé aux programmes composés exclusivement de logements intermédiaires et de supprimer le bénéfice de la défiscalisation aux opérations de locatif libre, non intégrées à un programme mixte, ainsi qu' à l'accession à la propriété, ce secteur – qui s'est pour partie développé par contournement du dispositif légal – ayant bénéficié avec la LOPOM d'un effet d'aubaine ;
- cette approche conduit à définir des prix de revient au m², différents pour les catégories de logement qu'on souhaite aider. Ces plafonds devraient trouver à s'appliquer à l'ensemble des opérations à l'IR comme à l'IS ;
- sous réserve d'approfondissement, les avantages de taux accordés aux équipements d'économie d'énergie et aux opérations en ZUS, pourraient être supprimés dès lors qu'ils semblent avoir eu peu d'effet et engendrent un surcoût important. Une plus grande lisibilité du dispositif est attendue de la simplification des incitations. Par contre, la qualité environnementale des projets de construction pourrait constituer une condition de l'agrément ;

¹⁶ PLS : prêt locatif social, qui constitue la tranche supérieure du logement locatif social.

- comme pour les autres régimes d'aide à l'investissement outre-mer, les subventions devront venir en diminution de la base défiscalisable des opérations à l'IR comme à l'IS ;
- actuellement, le coût du foncier est inclus dans le prix de revient défiscalisable, l'objectif étant de maîtriser la dépense fiscale soumise au plafond. Il semble en résulter une pression inflationniste. La question de la sortie du foncier de la base défiscalisable a été soulevée par des interlocuteurs locaux dans l'objectif de mieux réguler le marché. Cependant, dans la perspective d'un recentrage de la défiscalisation sur le logement social, cette question mériterait un examen approfondi ;
- outil d'une politique publique, la défiscalisation devrait systématiquement relever d'un agrément, ce qui permettrait de vérifier l'adéquation du programme envisagé avec la politique publique de l'habitat et du logement, conduite dans le département et de s'assurer de la qualité du montage. Tel serait le cas, par exemple, des opérations recourant à des SCI dont l'objet exclusif serait de construire un parc de logements locatifs neufs confié en gestion, pour tout ou partie, aux organismes de logement social. Ceux-ci pourraient d'ailleurs créer leur propre réseau des SCI. Les montages pourraient être normalisés de manière à réduire les coûts de montage et le délai d'agrément. Cette normalisation devrait permettre de déconcentrer l'agrément auprès des services locaux de la DGI, qui bénéficieraient de l'appui des DDE pour apprécier les prix de revient au m². Accessoirement, cet encadrement par l'agrément permettrait pour l'avenir l'évaluation des effets de la défiscalisation ;
- la répartition de « l'aide fiscale » issues de la défiscalisation, entre le monteur, le banquier, les investisseurs et l'opérateur de logement social devrait être strictement encadrée de manière à ce que ce dispositif, coûteux pour le budget de l'État, bénéficie essentiellement aux opérateurs. Ainsi, au vu de l'examen d'opérations de défiscalisation en cours d'agrément, la dépense pour l'opérateur pourrait être réduite d'environ 25% à 30%. Le partage de l'avantage fiscal devrait être organisé par la loi de manière à ce que sa rétrocession puisse être opérée, à hauteur de 70/75%, au bénéfice de l'opérateur devant exploiter le bien au terme de la période légale de détention par les investisseurs ;
- par ailleurs, la question de l'engagement de location (actuellement de 5 ou 6 ans, selon le secteur) pourrait être réexaminée dans la mesure où celui-ci est de 5 ou 6 ans (selon le secteur) dans les DOM mais de 9 ans dans les dispositifs types « de Robien », pourtant moins incitatifs ;
- enfin, le recours à la défiscalisation pourrait être réservé à la mise en œuvre de programmes cohérents avec la programmation physique établie par la puissance publique et les organismes de logement social. Un tel avantage – bien entendu soumis à agrément – pourrait notamment être accordé aux opérateurs privés, qui accepteraient de livrer sans marge des logements sociaux et très sociaux, insérés dans des programmes mixtes.

Pour faire de la défiscalisation un véritable outil de financement du logement social, utile au développement des DOM, et non un simple outil patrimonial, la mission insiste sur la nécessité de réserver l'aide à un seul ou à un très petit nombre d'objectifs.

11 – Doter le futur volet logement du plan de cohésion sociale dans les DOM d'un plan de financement réaliste et rigoureux

A partir d'un besoin de financements publics estimé à 307 M€ par an (cf. paragraphe 7), la mission a simulé le plan de financement qui pourrait être mis en œuvre par le guichet unique de « l'Agence de l'habitat des DOM ». Ce plan de financement (cf. hypothèses en annexe 5) fait appel à des ressources extérieures au budget de l'État, qui pourraient être apportées par le « 1% » et l'ANAH. Il repose également sur le redéploiement attendu d'un recentrage strict de la défiscalisation sur le logement social, générateur d'une réduction pour l'opérateur du coût de son investissement. Enfin, il intègre la nécessité de résorber sur la durée du plan la dette

structurelle (475 M€) née des engagements passés et simule l'effet de cette contrainte sur le budget général¹⁷.

Dans l'hypothèse d'un financement par le « 1% » de 60 M€ par an et par l'ANAH de 30 M€ par an, et d'une montée en charge progressive de la défiscalisation recentrée, il est possible de stabiliser le volume des crédits de paiement au niveau de 2006 (173 M€) et de réduire dès 2007 le montant des autorisations d'engagement à ouvrir : au lieu de 270 M€ en 2006, ce montant passerait à 137 M€ en 2007 et à 74 M€ à l'issue du plan, en 2011.

Ainsi, grâce à l'apport de financements extérieurs – **qui demanderont à être négociés et appelleront vraisemblablement des contreparties** – il apparaît possible d'engager un programme de constructions et de réhabilitations plus ambitieux que celui réalisé au cours des dernières années, de financer une surcharge foncière, de mettre fin à une pratique budgétaire de fuite en avant et, en même temps, de réduire, à terme, la pression sur le budget de l'État.

Un tel plan comporte bien entendu des incertitudes, au-delà même du résultat de la négociation avec des financeurs extérieurs. En particulier, le montant de la dépense fiscale engendrée par la réforme proposée, et donc de la réduction de coût pour l'opérateur, dépend de l'intérêt que manifesteront les investisseurs pour le nouveau dispositif. A cet égard, pour que la défiscalisation devienne un outil de financement du logement social, il faut insister sur la nécessité de la centrer strictement sur le logement social pour réduire au maximum le champ offert aux investisseurs.

Il est vraisemblable que la défiscalisation ne produise pas les mêmes effets dans chacun des DOM. Aussi, faudra-t-il envisager de compenser ces différences par des crédits budgétaires, d'un montant différent.

A l'inverse, le plan de financement proposé ne tient pas compte d'autres sources de financement qui pourraient être explorées au cas par cas : l'apport d'une part des collectivités territoriales, notamment si l'une d'entre elles devient chef de file, d'autre part des financements européens dans le cadre des futurs DOCUP.

Enfin, la cession de tout ou partie du parc social des SIDOM, dans des conditions qui restent à définir, pourrait contribuer à alléger les contraintes par l'affectation d'une partie du produit de cession.

12 – Améliorer le système de garantie

L'amélioration de l'intervention de la CGLLS est décisive dès lors que les collectivités locales ont de plus en plus de difficultés à garantir les prêts. De manière générale, il apparaît nécessaire de réduire le délai dans lequel un opérateur peut saisir la CGLLS en l'absence de réponse de la commune.

Par ailleurs, la mission propose d'étudier la possibilité de faire rentrer la CGLLS dans le dispositif partenarial et de prévoir, dans le cadre de la convention, une saisine directe et immédiate de la CGLLS et un coût d'intervention réduit et modulé. Dans ce cadre, il conviendrait également d'envisager la possibilité d'étendre la garantie de la CGLLS aux prêts finançant l'aménagement et l'amélioration.

Enfin, il conviendrait d'étudier la possibilité et le coût de recourir à une hypothèque pour garantir certains prêts quand les autres solutions ne s'avèrent pas praticables.

¹⁷ Il est rappelé que, pour la mission, la dette à court terme, évaluée à 60 M€, doit être soldée dès 2006. Par construction, cette somme n'est donc pas prise en compte dans le plan de financement (Cf. paragraphe 8).

13 – Adapter les outils de financement proposés par les opérateurs financiers et collecteurs

La mission n’a examiné ces questions que marginalement. Elle a pris acte de la mise en place, très récente, par la Caisse des dépôts et consignations, de prêts fonciers et de portage foncier, de très longue durée. Ces prêts ont vocation à être distribués dans les DOM.

S’agissant des « prêts projets urbains » (PPU), distribués par la CDC, deux évolutions apparaissent nécessaires, en cohérence avec notamment la priorité accordée à la production de foncier aménagé :

- l’utilisation des PPU -qui actuellement sont réservés à l’aménagement et à l’équipement des zones RHI, aux ZUS et aux sites ANRU- pourrait être élargie à l’ensemble des opérations d’aménagement destinées à accueillir, dans une proportion minimum à déterminer, du logement social ;
- le différé d’amortissement prévu dans les PPU pourrait être un peu allongé (2 à 4 ans) pour s’adapter à la durée de détention des terrains, notamment par les établissements publics fonciers.

Par ailleurs, le PTZ DOM a été réformé et aligné sur la zone B de métropole. Selon les interlocuteurs de la mission, ce nouveau dispositif serait moins adapté que l’ancien aux spécificités outre-mer. Il conviendrait donc d’évaluer sa pertinence et, en outre, de s’interroger sur la notion de primo-accédant dans certaines situations : dans une zone RHI, les propriétaires de logement insalubre voulant construire ne pourraient-ils être assimilés à des primo-accédants ?

Enfin, en prenant en compte de façon fine les niveaux de revenus des salariés des entreprises dans les DOM, l’Agence Nationale pour la Participation des Employeurs à l’Effort de Construction (ANPEEC) a fait apparaître une lacune dans le dispositif actuel d’accession sociale, entre les niveaux de revenus LES et PTZ. Elle est ainsi amenée à proposer, en complément des formules existantes, un nouveau dispositif de location accession sociale, ciblé sur une population jeune dont les revenus sont compris entre un et deux SMIC. Pour la mission, le dispositif proposé par l’ANPEEC – qui nécessite un accord avec un partenaire bancaire – mérite une étude approfondie.

DYNAMISER LES OPERATEURS

14 – Faire évoluer les SIDOM

Les conditions exceptionnelles qui avaient prévalu en 1946 pour faire intervenir directement l’État en tant que constructeur et gestionnaire de logements locatifs sociaux par la mise en place de SEM d’État dans les DOM ont disparu dans un grand nombre de départements. Ceux-ci sont aujourd’hui dotés d’opérateurs dont le statut est en cours de modernisation : les SA HLM (présentes partout sauf à Mayotte) sont devenues des entreprises sociales de l’habitat (ESH) à compter de 2003 ; par ailleurs, le projet de loi ENL prévoit d’unifier les divers types d’offices existants en une seule catégorie, les offices publics de l’habitat. Ces établissements publics locaux (EPIC), rattachés à une collectivité territoriale, pourraient conduire des missions d’aménagement, de construction et de gestion d’un parc social.

A l’issue de cette évolution, qui peut demander un certain temps, les DOM disposeront d’un réseau diversifié et modernisé d’opérateurs dans lequel les grandes familles de bailleurs sociaux seront représentées, celui des ESH dans la gouvernance desquels le « 1% » prend une part de plus en plus active, celui des offices qui constituent des outils d’intervention privilégiés des collectivités territoriales, et enfin celui des SEM locales.

Ce paysage modernisé, dans lequel les bailleurs sociaux pourront développer dynamisme et émulation, doit être l'occasion de faire évoluer les SIDOM et notamment de permettre à l'État de se recentrer sur les fonctions qui ne peuvent être assumées par ces opérateurs et qui sont peu ou mal remplies aujourd'hui, celle d'opérateur de référence des politiques de l'État et celle de maître d'ouvrage intervenant sur les priorités définies par l'agence de l'habitat dans les DOM.

En tout état de cause, cette évolution doit être diversifiée pour s'adapter à la situation de chaque DOM :

- l'État ne pouvant tout faire, son recentrage – qui fait appel à des compétences pointues – doit le conduire, le plus souvent possible, à confier son patrimoine locatif à un opérateur social dont c'est le métier, ce qui peut se faire par mandat de gestion ou par cession, à l'issue d'un processus transparent. Le calendrier de cette évolution doit naturellement être adapté à la situation de chaque département et à la réalité du réseau de bailleurs sociaux dont dispose ce département ainsi qu'à la situation financière de chaque SIDOM,
- dans les départements où une collectivité chef de file en matière de logement peut émerger, il peut être envisagé de lui confier la responsabilité de la SIDOM locale, au besoin par transformation en office public de l'habitat au terme d'une procédure adaptée.

Enfin, les questions posées par l'évolution des SIDOM, le délai dans lequel celle-ci pourrait être conduite ne doivent pas masquer la nécessité de modifier rapidement et en profondeur la gouvernance de ces établissements. La mission confirme le constat de la mission d'audit sur la RHI et considère qu'une gouvernance plus proche du terrain, sous l'égide du préfet, serait sans doute préférable à une gouvernance lointaine et divisée.

L'importance des questions qui sont posées par la nécessaire évolution des SIDOM conduit la mission à recommander un audit stratégique portant sur l'ensemble de ces SEM.

15 – Banaliser l'intervention de l'ANRU dans les DOM

La mission propose que l'ANRU intervienne dans les DOM (y compris Mayotte) comme en métropole, ce qui revient à faire financer par l'ANRU l'intégralité des actions qui relèvent des zones ANRU et pas seulement la démolition et les dépenses connexes.

16 – Recourir à des opérateurs privés

Dans l'objectif d'inciter de nouveaux opérateurs à intervenir dans les DOM pour y dynamiser la construction de logements, la mission s'est interrogée sur la possibilité de recourir à du partenariat public privé (PPP).

De manière générale, cette approche ne lui est pas apparue pertinente dans la mesure où le maître d'ouvrage, en matière de construction de logements, n'est pas une collectivité publique (État ou collectivité territoriale).

En revanche, quand la réalisation d'un programme relève d'un opérateur public dont c'est la mission – ce qui serait le cas avec les SIDOM, voire avec les futurs offices publics de l'habitat – le recours à une formule de PPP pourrait être envisagé : si cet opérateur veut accélérer et massifier un programme de constructions, il pourrait en adjuger la réalisation à un ou plusieurs opérateurs (privés ou non) après mise en concurrence. Bien entendu, il restera à vérifier que le surcoût inhérent à cette solution n'est pas excessif par rapport aux objectifs recherchés.

Par ailleurs, le recours à un PPP pourrait aussi être envisagé dans les cas suivants :

- l'aménagement, la viabilisation de terrains aménagés, voire des équipements de superstructure, pour le compte d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public foncier ;

- la construction de résidences pour personnes âgées ainsi que des foyers d'étudiants. Compte tenu des besoins émergents, notamment en ce qui concerne les personnes âgées, le conseil général pourrait décider d'engager un programme de constructions, en être le maître d'ouvrage et choisir la voie du PPP ;

- le logement des fonctionnaires pourrait aussi faire l'objet de PPP. Une part importante du parc locatif est en effet occupée par des fonctionnaires, ce qui crée une tension sur l'accès au logement social pour les personnes à revenu plus modeste et très modeste. Aussi, pourrait-il être envisagé de développer un parc de logements de type PLS dont pourraient bénéficier les fonctionnaires. Cette mission pourrait être prise en charge par de nouveaux opérateurs, publics ou privés, dans la mesure où la gestion/construction de ce type de logement n'est plus réservée aux seuls opérateurs HLM.

Le recours à de telles formules –intéressantes à court terme– peut occasionner des surcoûts qui devront être pesés au regard des avantages attendus : accélération de programmes, intervention d'une certaine émulation du fait de la mise en concurrence, possible arrivée de partenaires extérieurs.

S'INSCRIRE DANS UNE STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission est conduite à formuler trois recommandations permettant de tenir compte des contraintes mais aussi des atouts géo-climatiques des DOM et de développer une approche à plus « long terme » de la politique du logement, gage également d'attractivité pour les investisseurs privés.

17 – Revoir les conditions d'élaboration et le contenu des normes de construction dans chaque DOM

La simple transposition à l'outre-mer des exigences de qualité technique requises en métropole n'est pas cohérente avec les modes de vie et le climat locaux. Contexte climatique, évaluation des risques naturels, situation économique et sociale des habitants doivent être pris simultanément en compte, si l'on veut aboutir à des règles durables, aux effets réels bien maîtrisés. Or, une nouvelle réglementation thermique et acoustique est actuellement en préparation et serait applicables aux logements neufs des DOM. Si elle était appliquée en l'état, ses effets cumulés pourraient renchérir de plus de 4% le coût de construction des logements neufs.

La mission recommande d'intensifier la concertation locale – dans chaque DOM – avec toutes les professions concernées, et de sanctionner cette démarche par un avis du Comité Départemental de l'Habitat (CDH), en tant que lieu de synthèse de tous les aspects – environnementaux, économiques, sociaux – des questions de l'habitat, au moins pour s'assurer que les nouveaux surcoûts sont compensés par des économies ultérieures de gestion.

18 – Encourager les dispositifs d'auto-construction accompagnée et encadrée

En métropole se développent le concept et la pratique de l'auto-construction, à la fois accompagnée – ce qui renvoie à la dimension très sociale des opérations et des bénéficiaires – et encadrée, ce qui renvoie à la dimension technique de l'accompagnement. Des initiatives prometteuses existent en ce domaine.

En particulier en Guyane et à Mayotte, des dispositions destinées à favoriser l'auto-construction encadrée peuvent concourir à relancer et à réhabiliter l'image des logements évolutifs sociaux en accession (LES), dont le coût budgétaire, à taux d'effort constant, est inférieur à celui d'un logement locatif social (LLS et, mieux, LLTS).

19 – Parallèlement aux études et programmes parasismiques, rechercher une meilleure implication des habitants dans le traitement des risques sismiques

Le rapport, déjà cité, de Madame TJIBAOU pour le compte du Conseil Économique et Social insistait sur la nécessité de veiller à associer les habitants à la définition et à la gestion quotidienne des opérations de logement qui leur sont destinés. Cette recommandation est plus que jamais d'actualité. Ainsi, dans les DOM, où le risque sismique est avéré, la mission a pris note que des demandes étaient en train d'être formulées pour engager des programmes, a priori très coûteux, visant à mettre aux normes antisismiques le parc de logement locatifs sociaux.

La mission n'a pu se prononcer, faute d'en connaître le coût précis. Dans l'attente, il est apparu à la mission nécessaire de sensibiliser les populations concernées et de les informer sur la conduite à tenir en cas d'événements de ce type. De même, il est apparu nécessaire de faire assurer par les bailleurs sociaux la mise en œuvre et le maintien en bon état de fonctionnement des dispositifs d'évacuation en cas de sinistre. C'est d'ailleurs cette voie qui a été préconisée récemment, après étude approfondie et comparaisons internationales, par la mission PELLETIER-DOUTRELIGNE pour améliorer la sécurité des personnes aux risques d'incendie dans les logements collectifs.



Le fonctionnement des outils nouveaux proposés par la mission devrait se faire à budget constant. Les effectifs consacrés par l'État à la politique de l'habitat – évalués à environ 175 ETP¹⁸ – pourraient être redéployés, pour ce qui concerne ceux de l'administration centrale, principalement sur « l'Agence de l'habitat des DOM ».

Enfin, il faut rappeler que ces outils – Agence et établissements publics fonciers et d'aménagement – n'ont pas vocation à être pérennisés. Dès lors, leurs statuts devraient prévoir une durée limitée.

¹⁸ Ce nombre comprend les ETP des services déconcentrés (DDE, services « aménagement, urbanisme, habitat, logement » des DOM dont Mayotte), ceux des administrations centrales concernées (direction des affaires économiques, financières et culturelles du ministère de l'outre-mer, DGUHC, et services fiscaux concernés par la défiscalisation).

CONCLUSION

Les objectifs proposés par la mission pour une politique de l'habitat dans les DOM sont ambitieux. Ils sont à la hauteur des besoins à satisfaire tant en matière de construction neuve que de réhabilitation. Ils s'inscrivent dans la perspective d'une égalité de traitement entre les populations métropolitaines et ultramarines. Leur traduction quantitative est cependant raisonnable puisque ces objectifs de production ont déjà été atteints dans le passé.

A l'instar de l'effort consenti par la nation à l'occasion du volet logement du plan de cohésion sociale en métropole, la mission propose pour les DOM un schéma de financement qui permet à la fois de restaurer une situation budgétaire plus saine et de financer les objectifs proposés en stabilisant les crédits de l'État mais en faisant appel à des financements complémentaires et à l'optimisation de la dépense fiscale.

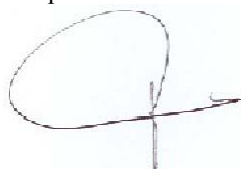
La diversité des situations et les écarts de développement entre les DOM doivent être pris en compte pour mieux répartir les moyens et adapter les outils et les politiques, au besoin par un recours accru dans certains d'entre eux à l'accession très sociale et à l'auto-construction.

Pour autant, il ne serait pas de bonne gestion d'injecter de tels moyens financiers sans avoir profondément restructuré le mode d'intervention de l'État tant au niveau central –avec la création d'une agence consacrée à la politique de l'habitat dans les DOM– qu'au niveau de chaque département –avec notamment un établissement public foncier et d'aménagement et la restructuration des sociétés immobilières de l'État.

Anne BOLLIET
inspectrice générale
des finances



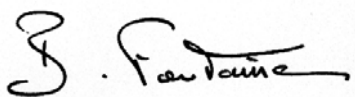
Bernard de KORSAK
ingénieur général
des ponts et chaussées



Philippe CANNARD
inspecteur
de l'administration



Bernard FONTAINE
chargé de mission
à l'inspection générale
des finances



Pierre DUBOIS
ingénieur général
des ponts et chaussées



Claude HOSSARD
ingénieur général
des ponts et chaussées



**OBSERVATIONS DES MINISTRES OU
ORGANISMES ET REPONSE DE LA MISSION**

OBSERVATIONS DES MINISTÈRES OU **ORGANISMES ET RÉPONSE DE LA MISSION**

1. RÉPONSE DE LA MISSION

Conformément à la procédure instaurée par la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), la mission a adressé le projet de rapport aux principaux intervenants dans la politique du logement social outre-mer, par courrier électronique du 21 mars 2006. A ce jour, elle a reçu une réponse des services déconcentrés de l'État des DOM concernés (préfet ou DDE ainsi que, dans un cas, DSF) ainsi que des administrations centrales (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction –DGUHC–, direction du budget et direction générale du trésor et de la politique économique –DGTPE– du ministère des finances et direction des affaires économiques, sociales et culturelles –DAESC– du ministère de l'outre-mer). Elle a également reçu une réponse de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) et de la fédération nationale des SEM mais n'en a pas reçu de la caisse des dépôts et consignations, de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), de l'agence nationale pour l'habitat (ANAH), de l'agence française de développement (AFD), ni de la direction générale de impôts.

Ces réponses sont insérées ci-dessous.

De manière générale, les services déconcentrés de l'État, qui assurent au quotidien la mise en œuvre de la politique de l'habitat outre-mer, partagent les principaux constats de la mission. Ces services, à l'exception de ceux de la Guadeloupe, partagent aussi un grand nombre des principes de solution ou des propositions de la mission. En particulier, tous sont d'accord avec la nécessité de traiter en priorité la question foncière et la production de terrain aménagé et, en conséquence, de centrer l'action de l'État sur cette priorité. Tous soulignent, avec raison, la nécessité de prendre en compte telle ou telle spécificité de leur département, ce qui peut les conduire à nuancer tel ou tel aspect des constats et propositions.

Au-delà, la mission se doit de faire état de certaines réactions très vives des services déconcentrés ou de la DAESC du MOM sur certaines propositions (notamment en ce qui concerne les normes de construction, l'auto-construction ou les risques sismiques) ou certains termes, considérés comme excessifs ou ambigus. Elle a pris acte de ces réactions et modifié en conséquence certaines formulations du rapport pour éviter que la lecture des observations de fond et propositions ne soit compromise par les maladresses initiales du projet de rapport.

Sur le fond, la mission a retenu une démarche difficile, qui peut expliquer certaines incompréhensions. Le thème de réflexion proposé, la politique du logement social outre-mer, aurait pu déboucher –dès lors qu'il s'agit d'une politique publique très importante– sur le constat que les crédits que lui consacrait l'État étaient insuffisants et qu'il convenait donc d'accroître le budget du logement outre-mer. Il est bien évident que si des marges de manœuvre budgétaires existaient, le logement social outre-mer pourrait tout à fait prétendre à en bénéficier. Mais il ne revenait pas à la mission de procéder ou d'anticiper les arbitrages budgétaires. Cette position est d'autant plus fondée que la mission a estimé que, même si des marges budgétaires devaient apparaître, celles-ci auraient peu d'impact si, préalablement, des mesures organisationnelles et institutionnelles n'étaient pas prises.

S'agissant d'un audit de modernisation de l'État, destiné à rechercher une plus grande efficacité de ses interventions ainsi que des économies de gestion, la mission a délibérément privilégié l'hypothèse d'une ressource budgétaire durablement sous contrainte. Dans cette perspective, et compte tenu des besoins importants en logements neufs, logement social et réhabilitation, elle a

réfléchi aux marges de manœuvre financières qui pouvaient être mobilisées (ressources complémentaires ou optimisation de dispositifs existants) de manière à compenser une éventuelle difficulté budgétaire. Cette option a bien évidemment été critiquée par les services déconcentrés et la DAESC qui mettent en avant la nécessité d'accroître les crédits budgétaires. Pour certains d'entre eux, c'est d'ailleurs le seul élément de réforme qui doive être pris en compte, les autres difficultés repérées par la mission ne venant que loin derrière l'insuffisance budgétaire.

Enfin, pour lever toute ambiguïté, la mission apporte les précisions suivantes, de portée générale :

- le « plan de financement » (point 11 des propositions) doit être considéré comme la simulation des effets des propositions de la mission en matière financière et non comme un plan de financement à prendre au pied de la lettre. Il a principalement pour objet de tester la robustesse et la sensibilité des hypothèses proposées ;

- dès lors, comme il a été précisé dans le rapport, les propositions d'ordre financier doivent être précisément évaluées et calibrées. Pour certaines d'entre elles, elle doivent être négociées avec les partenaires, ce qui relève de leur mise en œuvre par les autorités compétentes ;

- la mission a vivement critiqué la gestion de la contrainte budgétaire par la réduction drastique des seuls crédits de paiement. Cette méthode, qui a duré plusieurs années, qui consiste à faire le grand écart entre un niveau élevé d'autorisations d'engagements – ce qui satisfait l'outre-mer – et un niveau insuffisant de CP – ce qui satisfait la direction du budget – ne saurait tenir lieu de politique. La politique du logement social outre-mer, qui constitue une des politiques publiques dans laquelle l'intervention de l'État est nécessaire, méritait davantage de responsabilité. Elle n'a pas bénéficié des arbitrages lui reconnaissant une certaine priorité dans l'affectation des ressources budgétaires de la nation, notamment à l'occasion du plan de cohésion sociale métropolitain. Les effets de cette absence d'arbitrage doivent aujourd'hui être pris en compte : règlement sans délai de la dette fournisseur de l'État ; rattrapage du déficit de CP des dernières années et ajustement des autorisations d'engagement aux CP disponibles ;

- ce n'est pas par effet de mode que la mission en est venue à proposer la création, la re-fondation ou l'évolution d'établissements publics (établissements publics fonciers et d'aménagement, agence de l'habitat des DOM, ...) mais par souci de proposer l'outil permettant le mieux de remplir les fonctions dont l'efficacité doit être améliorée : intervention dans un champ non régalien (le foncier) ou nécessité de mobiliser des crédits non budgétaires. Il va de soi que ces établissements –qui devraient être créés pour une durée limitée, à budget et effectifs constants– sont des outils au service de l'État et des collectivités territoriales et ne s'y substituent pas, notamment dans l'élaboration de la politique de l'habitat et du logement. La mission préconise de poursuivre sa réflexion dans un audit plus précis permettant une analyse, à la lumière de la spécificité de chaque DOM, des outils existants (SIDOM, EPAG..) et une simulation des outils proposés, à créer ou à reconfigurer.

° °
°

On trouvera ci-dessous des éléments de réponses partiels aux principales observations des services.

Services déconcentrés

1 – Direction départementale de l'équipement de la Guyane

- S'agissant du coût moyen d'un logement locatif social, la mission a retenu un coût moyen de 75 000 €, et donc une aide moyenne de 25 000 € par logement, déjà largement au dessus des niveaux d'aide de l'État en métropole. Devront donc être explorées concomitamment deux voies : réduction des coûts d'équipement des terrains et de construction et accroissement de l'intervention des collectivités locales.

- Comme elle l'a souligné en introduction de son rapport, la mission n'a pas eu le temps d'approfondir l'intérêt de chaque produit immobilier dans chaque DOM, mais elle partage, à ce stade, la position exprimée sur la nécessité de relancer en Guyane le produit LES sur de nouvelles bases.

- S'agissant des SIDOM, l'abandon d'un pilotage par l'État n'est préconisé qu'en cas d'émergence d'une collectivité locale chef de file, ce qui n'apparaît pas possible en Guyane dans l'immédiat. Il s'agira donc bien, dans ce DOM, de revoir la gouvernance et la feuille de route des SIDOM, dans l'esprit des observations du DDE.

2 – Direction départementale de l'équipement de la Réunion

- Sur la tonalité critique du rapport vis-à-vis de l'État, elle est affaire d'appréciation personnelle : la mission s'est efforcée de s'en tenir à des faits et de bannir tout propos subjectif.

- La relance des processus d'auto construction peut ne pas s'avérer pertinente dans chaque DOM, et notamment à La Réunion. C'est aux acteurs locaux d'en décider, d'où les propositions visant à adapter au maximum les politiques de l'habitat dans chaque DOM aux besoins locaux.

- Personne ne conteste, sur le moyen ou long terme, la nécessité d'une plus grande prise en charge de la question de l'habitat (urbanisme+foncier+logement) par les collectivités territoriales. Que le moment ne soit pas venu aujourd'hui à La Réunion relève naturellement d'une appréciation locale. Encore convient-il que l'État ait lui-même une vision stratégique de son rôle et de son évolution pour préparer les nécessaires transitions dans la durée. En tout état de cause, la répartition des compétences, telle que rappelée par la DDE, a montré ses limites et a conduit à la situation actuelle, dont le constat de crise est partagé par ce service.

- Sur la défiscalisation, ses effets, sur le prix du foncier notamment, ne sont pas contestés. Sa réorientation vers le logement social correspond pour la mission à une nécessité largement partagée. En revanche, l'évaluation de l'impact de cette orientation reste à faire, dans la mesure des données disponibles, et devront faire l'objet d'études complémentaires.

- Plus que la définition précise de sa forme, la mission s'est attachée à bien définir les objectifs que devrait remplir « l'Agence de l'Habitat des DOM ». Ils sont au nombre de six, et tous méritent d'être pris en compte. Or le premier de ceux-ci, à savoir « *la concentration des différents financements publics dans un guichet unique* » nous semble nécessiter le recours à un établissement public, dès lors que des financements, ne relevant pas du budget de l'État, sont sollicités. La mission est bien consciente que cette proposition doit être approfondie, mais en conservant la volonté d'atteindre l'ensemble des objectifs proposés.

- La mission considère que les propositions additionnelles présentées par la DDE de la Réunion méritent un examen approfondi, mais celui-ci demanderait des délais qui excèdent ceux qui lui sont impartis.

3 – Préfecture de la Guadeloupe

- La préfecture de la Guadeloupe semble adopter une position assez paradoxale, puisque, d'un côté, elle valide une bonne partie des éléments du constat fait par la mission, et que, de l'autre, elle rejette la quasi-totalité de ses propositions pour ne retenir que celles visant à mieux mobiliser la ressource foncière. En particulier, la préfecture affirme que le facteur limitant en matière de production de logement est la disponibilité budgétaire et « *que le niveau de production est satisfaisant* ». La mission ne partage pas cette double assertion : d'abord par ce que de nombreux indicateurs montrent qu'à la Guadeloupe, les besoins en logements sociaux, locatifs et accession, sont loin d'être satisfaits, d'autre part parce que la seule injection de moyens budgétaires supplémentaires dans le contexte actuel n'est pas susceptible de concourir à accélérer significativement la production de logements à prix abordable.

- La vulnérabilité sismique est en effet un problème grave que la mission se devait d'évoquer, en ce qui concerne les Antilles. Ce que la mission a voulu rappeler, c'est :

- que, pour les constructions neuves, notamment celles qui doivent être construites dans des processus de démolition-reconstruction, veiller à faire respecter l'utilisation des règles antisismiques est un rôle essentiel de l'État ;

- que, pour les autres logements sociaux existants, les mettre aux normes antisismiques, dès lors que des travaux lourds portant sur leur structure sont par ailleurs nécessaires, est également une bonne politique que l'État doit continuer à préconiser ;

- que, dans tous les autres cas, la mission préconise une réflexion préalable, nourrie par l'expérience de pays étrangers soumis aux mêmes types de contraintes, qui consiste à :

- > engager des politiques systématiques de mise aux normes, dès lors que, après études, elles s'avèrent techniquement et financièrement possibles ;

- > dans l'attente, apporter aux populations concernées toutes les informations et les dispositifs visant à limiter au maximum les risques aux personnes si un séisme de forte intensité venait à se produire.

Il n'est pas apparu aux membres de la mission que cette réflexion préalable avait été conduite à son terme, avant qu'une demande pour un programme pluriannuel de mise aux normes de tous les logements sociaux ne soit exprimée, obérant d'autant, à masses budgétaires équivalentes, la capacité de produire de nouveaux logements sociaux. Dès lors que ces études auraient été faites (en tout état de cause, leur conclusion n'a pas été portée à la connaissance de la mission), la mission enrichirait alors ces préconisations en ce qui concerne la Guadeloupe, et, mutatis mutandis, la Martinique.

4 –Préfecture de la Martinique

- S'agissant de l'ANRU, la mission a apprécié l'importance et la qualité de ses interventions sur des périmètres bien délimités et a proposé, dans ces périmètres, de « banaliser » l'intervention de cet établissement, ce qui signifie élargir son intervention, à l'instar de ce qui se fait en métropole.

- S'agissant des normes, il ne semble pas, d'après les contacts qu'a eus la mission, que l'ensemble des partenaires concernés, autres que les DDE, aient été associés à la démarche.

- La mission, dans son rapport, a pris acte des difficultés qui pourraient résulter d'une auto-construction mal encadrée.

- S'agissant des risques sismiques, le rapport a été modifié sur ce point.

Administrations centrales

5 – DGTPE (MINEFI)

- S'agissant du rôle de la CGLLS, la proposition ne vise pas à instaurer une garantie automatique de la CGLLS, mais plutôt, pour mettre fin aux incertitudes actuelles, à insérer l'action de la CGLLS dans chaque DOM, dans un système conventionnel avec les collectivités locales, co-garantes potentielles : ce système définirait les modalités et les critères de sollicitation des garanties des unes et des autres. La règle de subsidiarité, rappelée in fine, paraît insuffisante en ce domaine et mériterait, à tout le moins, d'être explicitée et précisée.

- Les évolutions des SIDOM : il convient d'insister sur le fait que la transformation éventuelle des SIDOM en OPH n'est pas une fin en soi, mais un moyen, au cas où une collectivité chef de file est

susceptible de voir le jour, de renforcer la capacité de cette collectivité à s'impliquer dans la mise en œuvre de la politique du logement qu'elle animera.

- S'agissant des établissements publics fonciers, la mission ne préconise pas une extension du modèle EPAG, mais plutôt celui, fort éloigné, de l'AFTRP, à une toute autre échelle. La mission a listé l'ensemble des solutions de financement disponibles, tout en renvoyant à une étude plus précise sur ce point.

6 - DAESC (MOM)

- Cette direction explique que le fait que l'outre-mer n'ait pas été intégré au plan de cohésion sociale en faveur du logement n'est pas de sa responsabilité, dans la mesure où ses « *demandes réitérées* » n'ont pas été « *prises en compte* ». Sur ce point, la mission s'est demandée s'il n'eût pas été plus efficace pour l'État de traiter globalement l'ensemble des crédits de logement, y compris l'outre-mer, dans le cadre du PCS, au lieu d'aborder la question successivement, et dans le cadre de deux départements ministériels distincts.

- La DAESC conteste les chiffres de production de logement sur les années 2000/2005 qui figurent dans le rapport. La mission précise que les statistiques qu'elle a retenues proviennent de la même source que celles du MOM. Elle a choisi les données (statistiques des logements autorisés du fichier SITADEL) considérées comme les plus fiables par le ministère de l'équipement. Certes, comme il a d'ailleurs été précisé dans le rapport, les logements en accession sociale n'ont pas été intégrés à ce tableau (p. 3 du rapport). De même, les statistiques disponibles pour Mayotte ne sont pas complètes. Il est rappelé que, pour apprécier l'évolution de la production de logements entre 2000 et 2005, la moyenne entre ces cinq années n'est pas pertinente.

- La DAESC considère que la mission a porté « *un jugement trop lapidaire sur l'inexistence d'une politique adaptée* ». La formulation du titre retenu dans le rapport initial, pouvant être perçue comme trop abrupte, a été corrigée dans la version définitive.

- La DAESC rappelle que l'urbanisme est une compétence des communes selon le droit commun, et s'étonne que la mission ait privilégié le département comme chef de file de la nouvelle politique de l'habitat, ce choix lui paraissant porteur de « *confusion* ». La mission rappelle que la loi du 13 août 2004 sur les libertés et responsabilités locales s'applique partout, en métropole comme dans les DOM, même si le délai pour l'appliquer dans les DOM peut être plus long et si l'organisation des collectivités locales lui confère une difficulté particulière.

- La DAESC souhaite préciser les fonctions de l'Agence de l'habitat des DOM, et s'oppose à ce que cet établissement public à caractère administratif se substitue à l'État pour définir la politique de l'habitat. La mission est tout à fait en accord avec cette direction sur ce point et a précisé sa formulation dans son rapport définitif, de manière à éviter toute polémique non fondée.

- Cette direction met en avant le fait que la création d'établissements publics fonciers serait coûteuse, et s'étonne que le schéma de financement de la mission n'assure pas ce financement. La mission renvoie à la page 16 du rapport qui laisse ouvert le mode de financement de ces établissements tout en précisant, pour certaines ressources, qu'il s'agirait de redéploiement. En outre, le tableau de l'annexe 5 prévoit 54 M€ par an pour compenser le coût des opérations d'aménagement, ce qui correspond à une recette pour les EPFA.

- La DAESC approuve l'évolution proposée pour les SIDOM mais se déclare favorable à une tutelle confiée entièrement au préfet, représentant de l'État. C'est exactement ce que propose la mission.

- La DAESC juge insuffisante la prise en compte du risque sismique par la mission et affirme, contrairement à la mission, que leur évaluation financière a été effectuée. Elle met en avant une évaluation de 17 M€ pendant 25 ans, soit 425 millions d'€, portant sur le parc de la Société

immobilière de la Martinique. Cette évaluation n'avait pas été transmise à la mission, qui ne peut donc se prononcer sur sa pertinence.

- Au plan technique, il est inexact de prétendre, comme fait la DAESC que « *les hypothèses de calcul de la mission (...) se basent sur une dépense fiscale équivalente à la subvention de l'État* ». La mission rappelle qu'elle s'est placée dans l'hypothèse d'une stabilisation de la dépense fiscale relative au logement outre-mer autour de 200 M€ par an, comme il ressort du tableau en annexe 5. Pour autant, toute cette ressource n'est pas en totalité affectée au logement social, puisqu'il reste à apurer sur la période 2006-2011 la dépense fiscale afférente au logement pour des opérations antérieures à 2006 (soit environ 163 M€). Sur une dépense fiscale de 1.000 M€ sur la période, 586 M€ (cf. annexe 5) devraient être alloués à l'opérateur immobilier (soit environ 70%), et 251 M€ (soit environ 30%) vont rémunérer l'investisseur. Dans cette hypothèse, le total de la ressource affectée au logement social serait de 837 M€, sur un total de 1.535 M€. La DAESC a donc tort de dire que le nouveau dispositif risque de s'avérer « *plus coûteux pour l'État que la dépense budgétaire* ». Ce serait le cas seulement si la mission avait voulu substituer complètement la ressource fiscale au financement budgétaire à production de logements inchangée. Mais telle n'est pas l'hypothèse de la mission, qui a, d'une part, stabilisé la dépense fiscale à son niveau actuel, et, d'autre part, redéployé ce qui était possible vers le logement social sans surcoût budgétaire. Au total, c'est donc bien une économie pour le budget général qui est réalisée tout en viabilisant le programme de construction de 27.000 logements sociaux. En outre, il est précisé que le produit de la défiscalisation n'intervient que progressivement dans le montage proposé (60 M€ en 2007, 100 en 2008, 140 en 2009, etc.).

Autres organismes

7 – ANPEEC

- Certes le financement 1% n'est pas un financement d'État, mais une partie des emplois de celui-ci est définie par voie conventionnelle entre l'UESL et l'État. C'est cette partie qui se situe dans le champ des propositions de la mission, et qui nécessite naturellement une négociation entre les parties, et obtention, pour l'UESL, de contreparties qui restent à définir.

- L'effort qui serait demandé au 1% ne constitue pas en effet un quelconque palliatif à l'insuffisance des crédits d'État, mais plutôt, comme cela a été le cas pour le PCS métropole, le signe d'une volonté de faire plus et mieux pendant une durée limitée, ici proposée à 5 ans.

- Le montant de 60 M€ par an ne peut qu'être le fruit d'une négociation, abordée sans a priori, de part et d'autre.

- La mission n'a pas la compétence pour engager les négociations évidemment nécessaires à la mise en œuvre de ses propositions.

8– CGLLS

- Le coût de 2% « flat » de la garantie représente ni plus ni moins que de 1 à 2% du coût de l'opération, ce qui n'est pas négligeable dans le montage, déjà très tendu, des opérations concernées.

- Comme déjà répondu, la proposition de la mission vise avant tout à ordonnancer et à clarifier l'intervention des divers garants potentiels, en vue de réduire le délai global de bouclage des dossiers de financement des opérations, et ce au moyen de conventions écrites auxquelles la CGLLS serait partie. Il ne s'agit donc pas de supprimer le principe de subsidiarité, mais d'en préciser l'interprétation, DOM par DOM, voire type de dossier par type de dossier.

- La garantie évoquée, étendue aux opérations d'aménagement, s'entend pour la partie des dépenses correspondant à la production anticipée de charges foncières destinées à produire du

logement locatif social. Toutes choses égales par ailleurs, il s'agit de la même nature de prêts à garantir que celle qui concerne les prêts fonciers d'anticipation aujourd'hui consentis par la CDC aux opérateurs HLM.

2. OBSERVATIONS DES MINISTÈRES OU ORGANISMES

(Les réponses sont présentées dans le même ordre que celui de la liste des personnes rencontrées ou contactées par la mission - annexe 2)

Observations du ministère de l'outre-mer
(Direction des affaires économiques, sociales et culturelles)

Télécopie du 31 mars 2006

Expéditeur : Philippe LEYSSENE, directeur

Le ministre de l'outre-mer

à

Madame et messieurs les inspecteurs généraux
Membres de la mission d'audit

Objet : Observations sur le rapport de la mission d'audit sur la politique du logement social dans les départements d'outre-mer.

Annexe : Une.

Conformément à votre demande, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les remarques qu'appelle le rapport de la mission d'audit sur la politique du logement social dans les départements d'outre-mer.

Le ministère de l'outre-mer partage l'avis de la mission sur les sujets qu'il convient de traiter pour refonder une politique qui donne d'évidents signes d'essoufflement à la mesure de l'impécuniosité croissante de l'Etat : redéfinition du rôle de l'Etat, mobilisation de la ressource foncière, optimisation des moyens de financement, dynamisation des opérateurs notamment.

Il salue l'ambition du rapport qui, dans des délais extrêmement courts, s'est essayé à dessiner les conditions d'organisation, de conduite et de financement de la politique publique complexe du logement social dans les DOM.

Toutefois, le diagnostic réalisé repose sur des constats incomplets et parfois erronés qui nécessitent d'être précisés. En outre, le schéma de résolution des problèmes proposé présente des lacunes, des ambiguïtés et, dans certains cas, des contradictions, qui risquent fort, si l'on n'y apporte pas les éclaircissements nécessaires, de réduire singulièrement sa portée opératoire et de servir de base pour instruire le procès en désengagement de l'Etat. C'est ce à quoi s'attachent les observations synthétisées dans l'annexe jointe.

D'ores et déjà, le ministère de l'outre-mer souhaite attirer l'attention des missionnaires sur les points suivants :

- le ministère de l'outre-mer estime inapproprié le qualificatif de « *mauvaise gestion du système de financement de l'Etat (LBU) ...* » ; il croit plus juste de dire que l'ensemble des financements (ANAH, UESL et ANPEEC, notamment) est insuffisamment mobilisé outre-mer et ce, sans raison ;
- l'existence de moyens spécifiques dans le domaine du logement répond à la nécessité de trouver des réponses adaptées à la situation particulière de l'outre-mer. Si le volet logement de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2004 ne s'applique pas dans les DOM, ainsi que le souligne fort justement la mission en page 4 de son rapport, ce

n'est pas lié à l'existence de moyens spécifiques à l'outre-mer ni à l'inaction du ministère mais tout simplement au fait que ces demandes réitérées n'ont pas été prises en compte. Ce point devrait être précisé dans le rapport.

Le ministère ne peut donc souscrire à l'idée selon laquelle *« le choix de ces spécificités a montré ses limites [et que] les départements d'outre-mer sont restés à l'écart de la dynamique apportée au secteur du logement et de l'habitat par la loi de cohésion sociale et la création de l'ANRU. »* Au contraire, le ministère de l'outre-mer n'a eu de cesse de demander à intégrer cette dynamique afin de sécuriser le budget de la LBU et de maintenir la production à la hauteur des besoins que personne ne conteste.

Le ministère ne voit donc pas en quoi une remise en cause de la séparation institutionnelle et financière des responsabilités et la réduction drastique des moyens de la politique du logement seraient de nature à améliorer la situation actuelle sauf à laisser penser que le traitement infligé à l'outre-mer jusqu'alors avait pour objectif de limiter la production du logement social dans les DOM.

Quant à l'affirmation de la page 10 selon laquelle, concernant la LBU, *« on voit mal ce qui pouvait justifier son exclusivité sauf à considérer qu'il fallait nourrir la fonction de gestionnaire du ministère en charge de l'outre-mer [et que] la responsabilité de la gestion des crédits ne s'est pas accompagnée de la définition d'une politique adaptée »*, elle est récusée.

- Le ministère partage avec la mission le constat sur le caractère *« inadmissible »* de la situation financière de la LBU dont les moyens sont restés constants depuis 2002 sans qu'il ait été possible pour le ministère d'obtenir les crédits de paiement nécessaires aux engagements pris par l'Etat malgré ses demandes étayées. Il croit utile et pertinent de souligner que le montant des factures à payer au 31 décembre 2005 (60 M€) correspond au montant des crédits annulés depuis 2003 sur la LBU.

De même, il pourrait être utilement rappelé, dans le propos introductif du rapport, en page 1, que la mission d'audit sur la politique du logement a été demandée par le ministère de l'outre-mer lui-même et que cela s'inscrit dans une réflexion d'ensemble sur une relance de la politique du logement outre-mer dont ce rapport contribue utilement à la réflexion ainsi que celui sur la résorption de l'habitat insalubre de décembre 2005. De même, le 3ème paragraphe de l'introduction pourrait rappeler que les travaux de la mission d'audit se sont aussi appuyés sur des travaux et études du ministère de l'outre-mer sans chercher bien évidemment à les lister.

Enfin, concernant l'interrogation de la mission sur *« l'existence d'une réelle politique du logement et de l'habitat [liée] à la grande diversité des situations constatées dans les départements d'outre-mer en matière de production et de rénovation de logements »*, celle-ci n'est pas comprise. La situation des DOM dans ce domaine est très différente et l'on ne voit pas l'intérêt de traiter de manière identique des situations qui ne le sont pas : la situation de la Guyane n'est pas celle de La Réunion, qui elle-même se distingue de la Martinique. C'est, au contraire, par un renforcement du niveau local que doit se faire toute relance d'une politique du logement, par une attention encore plus soutenue aux acteurs de terrain et une implication plus forte, à laquelle d'ailleurs la mission souscrit, des collectivités locales. Le constat sus-évoqué de la mission semble d'ailleurs être contredit par une autre affirmation en page 9 selon laquelle *« la spécificité ultramarine, qui est réelle, ne doit pas conduire à une politique indifférenciée »*.

Compte tenu de ces nombreuses incertitudes, la publication, en l'état, du rapport de la mission d'audit sur la politique du logement dans les départements d'outre-mer, ne semble pas souhaitable.

Le ministère de l'outre-mer sollicitera dans les prochains jours un arbitrage du Premier ministre sur les suites à donner aux recommandations figurant tant dans le rapport de la mission que dans ses propres travaux dans la perspective d'une annonce prochaine du ministre de l'outre-mer de relance de la politique du logement outre-mer, notamment en ce qui concerne les modalités de financement de cette politique publique essentielle pour les équilibres économiques et sociaux de nos départements d'outre-mer.

Pour le ministre et par délégation,
le directeur des affaires économiques,
sociales et culturelles

signé : Philippe LEYSSENE

OBSERVATIONS SYNTHETIQUES SUR LE RAPPORT DE LA MISSION D'AUDIT

Les observations ci-dessous portent successivement sur les problèmes soulevés par le diagnostic, avant de s'intéresser aux solutions proposées, qu'il s'agisse de l'organisation des acteurs de la filière ou des modalités de financement et, enfin, aux suites qu'il convient de donner au rapport de la mission.

I. UN DIAGNOSTIC BASE SUR DES CONSTATS DISCUTABLES.

1 - *Une analyse contestable de la production de logements locatifs sociaux.*

Se basant sur l'exploitation par le ministère du logement des données relatives aux autorisations de construire, la mission d'audit constate qu'alors que « *la production globale de logements stagne depuis 2000, la part de logements locatifs sociaux a décru de près de 30% du total du parc nouveau en 2000 à 15% en 2005* ». Elle serait de 3 143 logements en 2005 contre 6 035 en 2000.

Ces données relatives au parc locatif social ne sont pas corroborées par les statistiques provenant des services Habitat des DDE, communiquées à la mission, relatives aux logements financés, c'est à dire qui ont fait l'objet d'un arrêté préfectoral de subvention, mis en chantier et livrés annuellement. Selon ce système d'information, entre 2000 et 2004, 4 837 logements locatifs sociaux ont été en moyenne mis en chantier chaque année et 4141 livrés.

Le nombre des logements livrés en 2005 n'est pas encore connu ; 4 711 ont été financés, soit un nombre supérieur à la moyenne 2000-2004 de 4 487 logements locatifs sociaux.

On notera pour mémoire que ces données ne prennent pas en compte les logements évolutifs sociaux qui représentent 1 829 mises en chantier par an en moyenne entre 2000 et 2004 et constituent une offre sociale spécifique à l'outre-mer, en accession à la propriété, non négligeable pour les populations des DOM.

Quoi qu'il en soit, si l'on raisonne sur les chiffres de production effective de logement locatif social, on ne peut absolument pas conclure, comme le fait la mission, que la production de logement social neuf a été divisée par deux dans la période 2000-2005 : un pic de production a même été atteint en 2003 (5 096 logements livrés) et la moyenne de production effective dans la période 2000-2004 est de 4 141 logements locatifs sociaux livrés.

Si l'on doit comparer, comme la mission le fait, les dynamismes respectifs de la politique du logement social entre métropole et outre-mer, les DOM supportent aisément cette comparaison. En 2005, première année de mise en œuvre du PCS, 242 logements locatifs sociaux pour 100 000 habitants sont mis en chantier dans les DOM alors que la production sociale nouvelle ne représente en métropole que 92 logements pour 100 000 habitants.

Les remarques qui précèdent relativisent l'appréciation trop systématiquement négative portée sur l'activité des opérateurs, sur lesquels s'appuie presque exclusivement depuis quinze ans la production de terrains aménagés et de logements sociaux. On ne peut donc conclure définitivement ainsi que le fait la mission en page 10 à la « *relative inefficacité des outils disponibles [pour faire face aux besoins]* » ; il conviendrait surtout de parler d'insuffisance manifeste des moyens pour traiter des besoins croissants.

2 - *Un jugement trop lapidaire sur l'inexistence d'une politique publique adaptée.*

21. Rien, ni dans les chiffres de production, ni dans la comparaison avec la métropole ne justifie le reproche adressé au ministère de l'outre-mer de ne pas avoir défini une politique adaptée accompagnant la responsabilité de la gestion des crédits qui lui a été transférée il y a près de dix ans, comme cela est écrit en page 10.

Le souci d'adapter en permanence pour les rendre plus efficaces les instruments financiers mis en œuvre par l'Etat (réforme dite de déconnexion des subventions et des prêts), la définition de « produits », destinés à répondre précisément aux problèmes à résoudre (la prime à l'aménagement des quartiers pour faire face au défi de la pénurie foncière, la définition d'un logement en accession très sociale – LATS, pour succéder à la contestable case SIM à Mayotte), la défiscalisation, la coopération active avec l'ANRU pour adapter les interventions outre-mer de cette dernière, sont quelques exemples, non exhaustifs, de l'existence d'une action, propre au ministère de l'outre-mer qui a toujours été validée par le ministère du logement et le ministère des finances, sur la politique de l'habitat outre-mer.

De même, les travaux lancés depuis quelques années sur le risque sismique illustrent ce souci d'adaptation.

22. Les différences de coût budgétaire et d'importance relative des différents produits logement entre les départements, témoignent également pour la mission, de cette absence de politique.

On ne peut pourtant ignorer que le coût budgétaire est directement lié au type de programme financé, à sa localisation, au coût du foncier et de la construction (paramètres variables d'un département à l'autre), ainsi qu'aux taux effectifs de subvention, qui peuvent être eux-mêmes différents selon les départements et les opérations, pour tenir précisément compte de ces différences objectives.

La réversibilité étant la principale caractéristique de ce type d'argument, on pourrait tout aussi bien tirer de ces différences la conclusion que les outils d'intervention de l'Etat sont d'une grande adaptabilité.

3 - *Un raisonnement contestable sur les conséquences de la spécificité des outils.*

Au total, il peut apparaître comme surprenant d'imputer à la spécificité des outils d'intervention du ministère de l'outre-mer l'« oubli » des DOM dans le plan de cohésion sociale, alors même que le MOM a demandé, sans succès, à plusieurs reprises, leur intégration dans ce plan, et que cette spécificité n'aurait en rien empêché, dans ce cas, la programmation pluriannuelle des crédits que deux missions d'audits successives appellent par ailleurs de leurs vœux.

En matière de défiscalisation, la mission, qui reconnaît implicitement que les informations manquent pour en évaluer les effets, souligne pourtant exclusivement son impact négatif au regard du logement social. Elle ignore, ce faisant, sa contribution à la production de logements utiles sur certains segments du marché immobilier (logements intermédiaires au profit de fonctionnaires, dont la mission souligne le besoin) et à une plus grande fluidité dans les parcours résidentiels, dans une proportion qui reste, il est vrai, à mesurer. Le ministère de l'outre-mer partage l'avis de la mission de recentrer la défiscalisation sur le logement social.

II. UN SCHEMA D'ORGANISATION DE LA POLITIQUE PUBLIQUE QUI DOIT ETRE PRECISE POUR EVITER LA CONFUSION.

- 1 - *Le schéma proposé ne tire pas les conséquences institutionnelles du constat pourtant essentiel de la « nécessité de tout mettre en œuvre pour mobiliser la ressource foncière ».*

Au-delà même de la compétence juridique, la volonté de mener une politique d'urbanisme soucieuse de mixité sociale, et, pour ce faire, de développer une action foncière déterminée ne dépend d'aucune autre collectivité que la commune, ou, le cas échéant, l'EPCI à qui elle l'a délégué sa compétence.

Il n'y a donc aucun doute possible sur la priorité à donner à une contractualisation des engagements de l'Etat avec ce niveau de collectivité, dans le cadre des conventions de programmations urbaines préconisées par le ministère de l'outre-mer dans le cadre de ses travaux pour la « relance de la politique du logement outre-mer ».

C'est du reste un excellent moyen d'assurer la sélectivité des interventions de l'Etat et d'optimiser ainsi l'emploi d'une ressource budgétaire régulée.

- 2 - *Dès lors, le choix du département comme collectivité chef de file, loin d'être un élément de clarification, introduit un risque de confusion.*

En effet, comme la mission l'indique elle-même, la nécessité d'« assigner aux documents d'urbanisme un objectif de mobilisation de la ressource foncière » oriente plutôt la recherche d'un partenariat contractuel privilégié avec les communes et EPCI et avec la Région. S'agissant de cette dernière, essentiellement pour deux raisons :

- la compétence de la Région en matière de schémas d'aménagement régionaux, ainsi que le rappelle elle-même la mission ;
- le souci de la mission d'audit, que le ministère partage, de favoriser une politique urbaine plus volontariste des communes. Le ministère de l'outre-mer recherche de nouveaux modes de financement en introduisant dans les programmes opérationnels de l'Union européenne et dans les contrats de projets Etat-Régions une thématique contractuelle, le projet d'aménagement urbain.

En outre, la seule compétence susceptible d'être directement exercée par le département, c'est-à-dire, la délégation de l'Etat pour le financement du logement social, risque de compliquer la tâche du préfet, délégué territorial de l'Agence de l'habitat des DOM dans le schéma proposé par la mission qui lui confie la tâche d'« établir une programmation physique et [de négocier] les financements ».

Dans ces conditions, sauf à modifier profondément par voie législative l'actuelle répartition des compétences en matière d'urbanisme, d'aménagement et de logement, la désignation du département comme collectivité chef de file sans tenir suffisamment compte du rôle des autres collectivités locales dans l'exercice de leur compétence semble une solution risquée, de plus susceptible de susciter une tension inutile entre niveaux de collectivités, dans le contexte particulier à l'outre-mer des deux assemblées sur un même territoire.

- 3 - *Les conditions de fonctionnement de l'Agence de l'habitat des DOM doivent être impérativement précisées, pour éviter que la compétence de l'Etat sur une politique publique majeure outre-mer soit, en pratique, remise en cause.*

L'idée de regrouper l'ensemble des financements au sein d'une Agence de l'habitat, guichet unique, est séduisante, et ne soulève pas d'objection de principe de la part du ministère de l'outre-mer sous réserve bien évidemment des conditions pratiques de mise en œuvre et d'une répartition claire des attributions.

En revanche, confier à l'Agence, la responsabilité de « *définir une politique adaptée à la situation des DOM et à la spécificité de chacune des populations concernées* » soulève des difficultés et ne saurait recueillir l'accord du ministère.

La mission indique en page 13 que les financements regroupés au sein de l'Agence sont les financements publics, hors ceux des collectivités locales. En toute rigueur, cela désigne les financements de l'ANAH et ceux du programme 123 de la mission « outre-mer ».

La mission précise que les financements, privés, apportés par l'UESL (« 1% patronal ») sont également regroupés par l'Agence. Dans cette hypothèse, analogue au mode de fonctionnement de l'ANRU, l'UESL devrait en bonne logique être représentée au conseil d'administration de la nouvelle agence, au même titre d'ailleurs que les représentants ultramarins des fédérations de bailleurs sociaux. En tout état de cause, il conviendra de se rapprocher de l'UESL pour s'assurer de leur participation.

Mais dans ce cas, est-il vraiment souhaitable de confier à un organisme composite la définition d'une politique d'Etat, non seulement dans ses aspects opérationnels, mais aussi dans ses aspects normatifs, ce qui revient à organiser l'affaiblissement de la capacité d'orientation de l'Etat, L'Etat n'a pas été aussi loin dans le cas de l'ANRU et il n'est certainement pas opportun qu'il le fasse.

L'importance des questions de logement pour les conditions de vie des populations est telle outre-mer que l'avis du ministère de l'outre-mer est de conserver à l'Etat le pouvoir de définir les normes que l'Agence aura à appliquer, même s'il paraît de bon sens qu'il s'entoure de l'avis d'une l'agence pour ce faire si cette option était retenue.

Enfin, et d'une manière plus générale, la création d'une telle agence correspond à une vision très centralisée de la politique du logement alors que la première préoccupation en ce domaine est de s'adapter aux réalités du terrain et de susciter un partenariat local fort impliquant tous les acteurs, à commencer par les collectivités locales. Il n'est donc pas certain qu'une telle agence puisse répondre à cet objectif.

4 - *La création systématique d'établissements publics fonciers, certes nécessaire, risque d'être coûteuse.*

Si, comme la mission le propose, l'Etat doit prendre l'initiative en la matière, initiative qui pourra être ultérieurement relayée par les collectivités locales, il aura vraisemblablement à en assumer dans un premier temps le financement. Hors le plan de financement proposé en page 17 n'intègre pas cette donnée ce qui met en cause la crédibilité du plan de financement proposé.

Le ministère de l'outre-mer est d'accord avec la proposition de « refonder » l'EPAG, ce qui implique le retour des missions de régularisation foncière au sein des services de l'Etat. Le ministère de l'outre-mer a à plusieurs reprises appelé l'attention du ministère de l'économie et des finances sur la nécessité de donner à l'EPAG les moyens d'assumer ses missions, ce qui n'est pas le cas actuellement. La Cour des comptes dans son dernier rapport sur cet établissement public avait aussi relevé cette incohérence.

5 - *L'évolution du statut des SIDOM.*

Le ministère de l'outre-mer est d'avis que la gouvernance des SIDOM doit être améliorée et rejoint en ce sens la position exprimée par la mission. Toutefois, les principales difficultés

relevées ces dernières années tiennent essentiellement aux problèmes rencontrés par l'Etat pour arrêter une position interministérielle claire et assumer pleinement son rôle de tutelle.

En tout état de cause, le ministère de l'outre-mer n'est pas hostile à une évolution du statut actuel des SIDOM vers, par exemple, un statut de SA HLM, notamment parce qu'il y aurait, comme pour l'ANRU, une logique à corrélérer l'implication accrue du « 1% patronal » outre-mer avec une participation significative de sa part au capital des SIDOM. Cette position reste encore à arbitrer.

En revanche, le ministère de l'outre-mer ne voit pas bien, si la représentation de l'Etat doit perdurer pendant une période intermédiaire, en quoi une gouvernance certes « *plus proche du terrain (préfet, DDE, TPG)* », mais quand même tripartite, serait moins « divisée » qu'une « gouvernance lointaine » (MOM, MINEFI). Le ministère de l'outre-mer est d'avis qu'il y ait une représentation unique de l'Etat, par l'intermédiaire de son représentant local, solution qu'il proposera prochainement. L'exemple récent d'une action énergique d'un préfet dans un conseil d'administration d'une SIDOM pour relancer la production de logements sociaux conforte le ministère de l'outre-mer dans son analyse.

III. DES PROPOSITIONS QUI PARAISSENT IRREALISTES EN CE QUI CONCERNE LES MODALITES DE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES DOM.

1 - Une estimation insuffisante des besoins.

La mission d'audit base ses hypothèses de calcul du plan de cohésion sociale (PCS) DOM sur un besoin estimé de logements locatifs sociaux de 27 000 au cours des cinq prochaines années (soit 5400/an), en estimant que l'objectif est d'atteindre le même stock de logement qu'en métropole à l'issue du PCS en appliquant un ratio au nombre de logement par habitant.

Comme le souligne la mission elle-même, cet objectif ne saurait être suffisant compte tenu du nombre de personnes éligibles au logement social, proportionnellement plus important dans les DOM qu'en métropole. Par ailleurs, cet objectif ne prend pas en compte les besoins nouveaux liés à la croissance démographique.

A titre d'exemple, une étude réalisée à la Réunion en 2003 a estimé, au regard des projections démographiques à l'horizon 2020, le besoin pour ce seul département à plus de 5000 logements sociaux neufs par an.

La mission d'audit ne propose aucune solution financière pour la mise en œuvre de politiques urbaines, sauf si l'on considère l'aide à la surcharge foncière mentionnée à la page 17. La mise en œuvre de politiques urbaines volontaristes nécessite un portage politique et des moyens financiers. La participation à l'aménagement de quartier (PAQ), créée par le ministère de l'outre-mer contribue à cela en mobilisant sur ses crédits 4K€/logement de charge foncière issue d'opérations d'aménagement portée par la commune. Inscrire une surcharge foncière dans les bilans de construction facilite le montage pour l'opérateur mais ne mobilise pas la commune sur des actions d'aménagement ; de même, afficher le niveau de l'intervention de l'Etat en la matière dans un rapport public sera une indication donnée au marché foncier et conduira à accentuer la spéculation foncière sans faciliter le montage d'opérations d'aménagement portée par les communes. L'implication des collectivités locales ne sera possible que si des moyens financiers sont mobilisés en complément, grâce notamment au FRAFU, abondé par les programmes opérationnels de l'union européenne (ex DOCUP) et les CPER.

L'évaluation repose également sur le postulat que le taux de subvention de l'Etat peut, sans grande difficulté, être réduit. La voie est sans aucun doute à explorer, et le ministère n'y est pas

opposé. Elle a toutefois ses limites. En matière d'aide à l'amélioration de l'habitat pour les propriétaires occupants, par exemple, s'agissant de ménages modestes, il n'est pas certain que l'on puisse, sans dommages, limiter à 10 000 € le coût moyen de subvention (contre 16 000 aujourd'hui). Si les propriétaires concernés ne peuvent compenser cette baisse, ou si les collectivités ne peuvent prendre le relais, il est à craindre que cette politique d'aide au maintien d'un « *parc social de fait* » ne soit gravement compromise.

La sous-évaluation de l'importance, à tous les sens du terme, du risque sismique aux Antilles, est beaucoup plus grave. Contrairement à ce qu'avance la mission en page 8, l'état des lieux commence à être bien connu et les besoins de financement aussi, même si leur évaluation est approximative, dans cette phase de première analyse. Des directives ont été données depuis plusieurs années pour que soient lancés des diagnostics précis auprès de chacun des opérateurs avec l'appui technique des services spécialisés du ministère de l'équipement. C'est ainsi qu'a été confiée au centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) une étude visant à produire un outil d'aide au diagnostic de la vulnérabilité des bâtiments existants et des possibilités de réduction cette vulnérabilité. De même, l'association régionale des bailleurs (ARMOS) et les fédérations nationales (SEM et HLM) ont participé aux réflexions qui ont conduit à cette démarche.

Ainsi, la Société immobilière de la Martinique a procédé à une évaluation exhaustive de la capacité de résistance de son parc à un séisme majeur (du type de celui, de magnitude 8, qui a frappé la Guadeloupe en 1843), dont la survenance est certaine, comme l'indique l'Institut de Physique du Globe de Paris. Contrairement à ce qui est dit dans le rapport, il ne s'agit pas de mettre aux normes la partie sensible du parc, mais de le rendre apte à mieux résister, et donc à mieux protéger ses résidents. Si ce confortement n'est pas envisageable, compte tenu du coût ou de l'impossibilité d'améliorer la résistance, du fait de la structure du bâtiment, il faut démolir et reconstruire. Cet examen a révélé la nécessité d'une intervention graduée, en fonction du niveau de vulnérabilité, sur 4 679 logements, soit 53% d'un parc total de 8850 logements. Le coût de ce programme est évalué à 17 M€ annuels pendant 25 ans.

2 - Des hypothèses financières non étayées.

En premier lieu, *la mission postule comme irréversible l'insuffisance de moyens budgétaires* et fixe à 173 M€, soit à leur niveau actuel, les moyens que pourra consacrer l'Etat sur son budget au règlement de sa dette, d'une part, à la politique en faveur du logement outre-mer d'autre part. C'est un choix politique qui doit être tranché au regard des priorités affichées pour l'outre-mer. Le ministère constate que lors de la mise en place du plan national de cohésion sociale, l'Etat a su dégager les moyens nécessaires au règlement de sa dette et à la relance en faveur du logement en métropole.

De même, l'affirmation de la mission en page 11 selon laquelle « *toute solution tendant à considérer que les difficultés budgétaires actuelles sont passagères et que, passé ce moment, la LBU pourrait être remise à flot serait vouée à l'échec et irresponsable* », confirme la volonté constatée depuis près de trois ans de tenir l'outre-mer à l'écart de l'effort que fait l'Etat en matière de logement. Dès lors, on ne peut que s'inscrire dans une démarche de diminution de la production alors que les besoins sont très importants ainsi que le reconnaît la mission elle-même lorsqu'elle écrit « *qu'il convient d'en tirer les conséquences, ce qui veut dire : ajuster les engagements de dépenses au volume budgétaire réellement disponible, après avoir honoré et régularisé les dépenses déjà engagées, sans s'en remettre à un tiers pour supporter cet effort dans l'attente de jours meilleurs* ». S'en tenir à ce constat reviendrait à supprimer toute production de logements pendant plusieurs années outre-mer.

Cette diminution des crédits de l'Etat pourrait être, selon la mission, en partie compensée par l'implication accrue de l'ANAH (30 M€), de l'UESL (60 M€), de l'ANPEEC et de l'ANRU. Ces hypothèses de partenariats financiers ne sont pas avérées à ce jour et représentent un effort de deux fois (ANRU) à six fois (ANAH) plus important que celui que ces organismes consacrent actuellement à l'outre-mer. Le ministère de l'outre-mer a ouvert des discussions avec ces agences pour apprécier concrètement ce qu'il est possible de mettre en place. L'implication accrue de ces agences reste à confirmer et à inscrire dans le temps.

La mission propose enfin de recentrer la défiscalisation sur le logement social. Le ministère de l'outre-mer est d'accord sur cette évolution stratégique. Il souhaite cependant appeler l'attention sur le fait qu'une expertise complémentaire doit être menée sur la possibilité de tels montages et qu'il n'est pas certain que le logement social soit suffisamment attractif pour les investisseurs métropolitains (moindre rendement des loyers *et de l'avantage fiscal*, image dégradée du logement social) au point de produire un niveau équivalent de logements à celui des moyens budgétaires mis en place. En tout état de cause, le produit logement social basé sur la défiscalisation devra être plus compétitif pour les investisseurs que les produits défiscalisés métropolitains afin de maintenir au minimum le même niveau de production actuel dans les départements d'outre-mer.

Par ailleurs, les hypothèses de calcul de la mission sont sujettes à discussion, car elles se basent sur une dépense fiscale équivalente à la subvention d'Etat, alors que le coût du logement défiscalisé est aujourd'hui largement supérieur pour l'Etat : réduction d'impôt de 50% de l'investissement réalisé contre subvention en moyenne de 25 à 30%. Dès lors, à un niveau de moyens identiques, il ne sera pas possible d'atteindre le nombre de logements locatifs proposés par la mission.

Enfin, il n'est pas exclu que ce nouveau dispositif soit plus coûteux pour l'Etat que la dépense budgétaire du fait notamment du surcoût lié à la rémunération des investisseurs et des cabinets de défiscalisation.

Par ailleurs, en page 6 du rapport, il est précisé dans le paragraphe consacré aux délais d'obtention de la garantie des prêts locatifs sociaux accordés par la CDC que « *les modalités d'intervention financières sont cloisonnées et segmentées ce qui contrevient avec l'objectif même de la LBU* ». Si le ministère partage totalement cette analyse et a toujours souhaité une fongibilité optimale de la LBU même lorsque lui fût imposé dans le passé la création d'articles

budgétaires au sein du chapitre 65-01, il ne comprend pas l'affirmation de la mission dans le paragraphe en question.

IV. EN CONCLUSION : LE RISQUE D'EFFONDREMENT DE LA FILIERE, EN ATTENTE DE SOLUTIONS FACE A LA CRISE BUDGETAIRE DE L'ETAT DEPUIS 2004.

Les acteurs de la filière du logement en outre-mer, déstabilisés par la crise budgétaire de l'Etat depuis trois ans, risquent de percevoir au travers des propositions de la mission d'audit, l'abandon d'une politique volontariste du logement social dans les départements d'outre-mer.

Les propositions de la mission d'audit sont paradoxales en ce qu'elles combinent une relance de la production avec un désengagement financier de l'Etat, compensé par de nouveaux apports financiers de partenaires, pour la plupart extérieurs à la sphère de l'Etat. L'agence de l'habitat pourrait bien apparaître, dans ce contexte, comme l'habillage élégant du désengagement de l'Etat et elle ne peut réussir sa mission que si les moyens financiers de l'Etat et de ses partenaires sont à la hauteur des objectifs de production affichés.

La mission d'audit propose pour la politique du logement social en outre-mer une baisse historique immédiate de l'ex ligne budgétaire unique (autorisations d'engagement réduites de 50% en 2007 et de 75% en 2008 avec des crédits de paiement déjà insuffisant de 40% par rapport aux engagements actuels mais qui plus est intègrerait le rattrapage de la dette), symbole de l'engagement de l'Etat, alors que les ressources financières nouvelles sont incertaines et ne pourront être efficaces que dans le temps (un produit logement social basé sur la défiscalisation, s'il connaît le succès, ne montera que très progressivement en puissance).

Un tel scénario risque d'entraîner un effondrement de l'appareil productif actuel. La réforme doit être mise en place progressivement et il convient en tout premier lieu que l'Etat s'assure, immédiatement, du niveau d'engagement de ses partenaires, ANRU, UESL et ANAH, avant de déterminer le niveau de programmation des crédits budgétaires. Simultanément, la réforme de la défiscalisation pourrait être engagée en 2006, dans le cadre du dispositif d'évaluation de la loi programme pour l'outre-mer, pour application en 2007, étant entendu que ses effets sur la production ne seront, au mieux, perceptibles qu'en 2008.

Observations du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement - ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer
(Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction)

Courriel du 3 avril 2006

Expéditeur : Alain LECOMTE, directeur général

Madame, Messieurs,

Je partage votre constat sur la situation alarmante du logement social dans les DOM et à Mayotte. On y retrouve notamment, comme en métropole, l'impérieuse nécessité d'augmenter l'offre de terrains aménagés, à des prix compatibles avec les montages financiers d'opérations d'habitat social. Par ailleurs, le rapport estime à juste titre que la filière logement n'y est pas en capacité de répondre à ces enjeux et doit évoluer et se renforcer.

Pour ce qui est des propositions, elles sont cohérentes et claires, mais pour certaines, modifient le paysage institutionnel et opérationnel d'une façon plutôt radicale. A mon sens, elles demandent discussion avec les parties sollicitées, et évaluation de leurs impacts par rapport aux objectifs et à la continuité de la production des logements dans ces départements.

En attendant ces éventuels démarches et travaux complémentaires, je vous prie de trouver ci-joint les premières observations de mes services.

A. Lecomte

**Rapport sur la politique du logement social outre-mer
(DOM et Mayotte) .**

Document du 21 mars 2006

OBSERVATIONS DE LA DGUHC

En règle générale, la mission a porté un regard pertinent sur la situation du logement dans les DOM et à Mayotte. Cependant, ses propositions mettent fortement en jeu les intervenants financiers, administratifs et politiques, qui n'ont pu se prononcer quant à leurs volontés et leurs capacités à participer aux nouvelles perspectives esquissées dans le rapport ;

La plupart des propositions devront donc être examinées et approfondies avant que la DGUHC puisse se prononcer sur leur pertinence et leur faisabilité. L'un des éléments déterminants à prendre en compte sera les signes d'adhésion des institutions locales à tout nouveau dispositif à mettre en œuvre.

La DGUHC peut néanmoins faire d'ores et déjà faire les observations suivantes :

La mission a, dans un premier temps, identifié les facteurs expliquant une situation préoccupante du fait de l'importance des besoins non satisfaits en logements aidés et intermédiaires.

La DGUHC partage ce constat.

Dans un second temps, elle propose une évolution de la politique publique de l'habitat dans les DOM autour de 5 objectifs stratégiques :

- Une redéfinition du rôle de l'État, avec la création d'une agence de l'habitat dans les DOM

- Une mobilisation de la ressource foncière,
- Une optimisation des moyens de financement disponibles avec l'agence de l'habitat, guichet unique,
- Une dynamique à impulser pour les opérateurs,
- Une stratégie de développement durable

Le rapport appelle les observations suivantes :

- à propos de l'Agence de l'Habitat

La mission propose la création d'une agence de l'habitat des DOM permettant de concentrer les différents financements dans un guichet unique (page 13). Elle propose également de transférer la responsabilité des crédits logement du ministère de l'outre mer au programme logement du ministère du logement, qui finance les mêmes politiques en métropole. Ce transfert au ministère en charge du logement permettrait d'inscrire les DOM dans la dynamique offerte par le plan de cohésion sociale (page 13 – dernier §).

Cette proposition est pour le moins paradoxale, dans la mesure où le rapport suggère que le ministère de l'outre mer aurait toute capacité pour piloter les politiques de l'habitat au sein de l'agence de l'habitat des DOM. La nouvelle agence, génératrice de coûts de fonctionnement, serait sous la responsabilité budgétaire du ministère en charge du logement, avec un pilotage de la politique de l'habitat par le ministère en charge de l'Outre mer. Cela ne paraît pas aller dans le sens d'une meilleure efficacité dans la définition des politiques.

- à propos du financement du logement

La mission constate que la mauvaise gestion du système de financement (LBU), conjuguée à de faibles interventions des aides de l'ANAH et du 1% logement constituent des freins au montage financier des opérations (résumé page 1).

Il convient de souligner que les difficultés autres que financières que rencontrent les opérateurs de logement social pour initier et consolider de nouvelles opérations, comme le constate d'ailleurs la mission (résumé page 1 - page 10 - § 4) constituent certainement un frein beaucoup plus important au montage des opérations.

- à propos de l'aide de l'État aux propriétaires occupants :

Le rapport fait le constat d'une faible intervention de l'ANAH dans les DOM et seulement pour aider à la réhabilitation des logements des propriétaires bailleurs (page 6 - §4). En effet, la réhabilitation des logements des propriétaires occupants est financée sur la LBU par une prime à l'amélioration de l'habitat (PAH). Cette PAH apparaît élevée (20 000 € en moyenne par logement) avec un taux d'intervention pouvant aller jusqu'à 70 %, voire 80 % du montant des travaux. Ce type d'intervention représentait plus du quart de la LBU en 2005 (page 8 - §5).

La mission propose que l'ANAH intervienne dans les DOM pour aider les propriétaires occupants et non plus seulement les propriétaires bailleurs. Si cette proposition devait être retenue, il serait nécessaire qu'au moins la part actuelle de la LBU réservée aux propriétaires occupants soit budgétée à l'ANAH. Le niveau actuel de PAH versé dans les DOM est très élevé par rapport à la subvention moyenne par logement versée en métropole, qui est de 2300 €. L'instauration de règles dérogatoires aux DOM dans le cadre d'une gestion unique des aides aux propriétaires occupants serait problématique au regard du principe d'égalité de traitement des demandeurs.

- à propos de l'auto construction

La mission propose d'encourager les dispositifs d'auto réhabilitation accompagnée et encadrée (page 24 – point 18).

Sous le titre « encourager les dispositifs d'auto réhabilitation accompagnée et encadrée », la mission fait référence à l'auto réhabilitation mise en oeuvre sous l'impulsion de l'ANAH en métropole et non pas de l'auto construction comme mentionné dans la première phrase. Elle propose de développer ce concept avec la pratique de l'auto construction dans les DOM, qui pourrait relancer l'image des logements évolutifs sociaux en accession (LES).

La démarche d'auto réhabilitation encadrée, développée par l'ANAH, se fait dans un dispositif garantissant la qualité des travaux, notamment avec un encadrement associatif.

Il convient de reformuler la première phrase afin de ne pas laisser supposer que l'auto construction se développe sous l'impulsion de l'ANAH.

- à propos du rôle du département en matière de logement :

La mission propose que le département soit la structure prioritaire pour prendre la délégation de compétence (page 14 - § 4). et de modifier à cette fin la loi libertés et responsabilités locales d'août 2004.

La loi d'août 2004 s'applique à tout le territoire national, dont les DOM. Il n'est en effet pas prévu de dispositif dérogatoire. Dans cet esprit, la désignation du conseil général comme "chef de file" pour la compétence logement dans les DOM peut se justifier, s'agissant de territoires dans lesquels les collectivités ont des niveaux de ressources plus faibles qu'en métropole,

- à propos des Établissements publics fonciers et d'aménagement :

La mission propose la création par l'État d'EP fonciers et d'aménagement dans les DOM, financés notamment par la TSE, pour créer du foncier aménagé. En l'état actuel des textes, les EPF ne peuvent faire de l'aménagement, (même si l'EPAG en fait). En effet, adossés à une ressource fiscale propre, cela créerait une distorsion de concurrence, condamnée par Bruxelles; la création d'EPF d'État ne semble pas justifiée. La solution des EPF locaux suppose que les collectivités adhèrent à l'établissement, ce qui n'est pas assuré partout ... Il y a également à en définir les périmètres.

Le rapport soulève la question de la taille critique de ces établissements, vu les populations et les territoires en jeu (pour info, l'EPF local de la Réunion comprend 5 agents, ce qui est peu, pour 550 000 habitants), et propose de les adosser (en terme de moyens humains et financiers) à l'agence de l'habitat pour les DOM.

On peut émettre des doutes sur le fonctionnement de telles entités, sur des territoires très éclatés et répartis dans le monde.

Le "super EPF DOM" avec un seul conseil d'administration, dans lequel seraient représentées les collectivités des DOM concernées (CR, CG, EPCI, etc.), avec un directeur et des "agences" réparties par territoire (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte) reste à examiner

Le rapport propose de "refonder" l'EPAG, qui a eu de nombreuses difficultés et n'a pas fait la preuve de son efficacité.

Si la proposition de la mission était retenue, une modification significative de ses missions et de ses moyens serait effectivement à envisager.

- à propos des documents d'urbanisme

La circulaire du 17 février 2006 a été transmise à toutes les DDE, ainsi qu'à Mayotte etc.).

La proposition de rédiger à l'attention des préfets des DOM une circulaire spécifique est à étudier.

- à propos du développement durable

La DGUHC (Sous-direction de la qualité et du développement durable dans la construction) partage les constats et orientations formulés dans le rapport :

- en page 3 du résumé :
 - référence à l'inscription de la politique du logement dans une stratégie de développement durable (DD).
- en page 4 du rapport : les constats de la mission
 - absence de recours aux matériaux locaux et savoir-faire traditionnel.
 - augmentation des dépenses énergétiques du fait de la climatisation.
 - chauffe eau solaire.
- en page 11/12 du rapport : souhait de s'inscrire dans une stratégie de développement durable (dépense d'énergie, qualité du logement, risques naturels dont séisme).

Les remarques formulées en page 24 du rapport sont cependant étonnantes :

Point 17 : la nouvelle réglementation thermique et acoustique en cours d'élaboration dans les DOM ne serait pas conforme aux impératifs du développement durable :

Cette formulation est pour le moins surprenante puisque la nouvelle réglementation vise à la fois, d'une part à maîtriser la consommation d'énergie en limitant le recours à la climatisation et en privilégiant la ventilation naturelle, et d'autre part à permettre une amélioration de la protection contre les bruits, compatible avec la ventilation naturelle (ce dispositif privilégie la lutte contre les bruits d'impact).

Cette réglementation thermique est d'autant plus nécessaire que la quasi-totalité de l'électricité est produite à partir du fioul (hors Guyane) et que sa consommation augmente fortement d'une année sur l'autre.

Ce cadre réglementaire, qui s'inspire fortement de l'expérience ECODOM menée par l'ADEME et EDF entre 1997 et 2000, a donné lieu à une large concertation avec les professionnels locaux.

Un consensus s'est dégagé sur une proposition avec 2 interrogations qui seront levées après consultation des conseils généraux et régionaux :

- quid de l'obligation d'équiper tout logement neuf d'un dispositif de production de ECS ?
- quid de l'obligation d'exiger qu'une part significative de l'eau chaude sanitaire (ECS) soit produite par le chauffage solaire.

En effet, les organismes de logement sociaux sont très réservés sur la généralisation de l'ECS, tandis que la Direction générale de la santé craint que le chauffage l'ESC par capteur solaire soit de nature à générer un risque de légionellose.

Les surcoûts cumulés de ces 2 réglementations qui varient de 3 à 5,5% selon les départements résultent surtout de pratiques constructives qui génèrent une mauvaise qualité acoustique des logements.

Le surcoût élevé pour la thermique à la Réunion résulte de systèmes constructifs plus proche des systèmes métropolitains et qui incitent plus au recours à la climatisation.

Surcoût (estimation)	Antilles	Réunion
Thermique	1,5 à 2,5 %	2,5 à 4%
Acoustique	1,5 à 2,5%	1,2 à 1,4%

Point 19 : la prévention du risque sismique constitue un enjeu fort pour les Antilles. Il est clair qu'une grande partie du parc de logements existants n'est pas dimensionné pour résister à un séisme de forte amplitude.

Cette problématique est à étudier dans le cadre du « plan séisme » annoncé récemment par le ministre chargé de l'environnement.

Il n'y a pas de réglementation parasismique applicable au parc existant, sachant que la confortation des bâtiments existants pose des problèmes techniques délicats et présente un coût très important ; par contre la responsabilité du propriétaire pourrait être engagée si des travaux simples à coût raisonnable pouvaient être de nature à réduire l'ampleur des dégâts à l'issue d'un séisme.

L'article 44 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 prévoit un abattement de 30% de la TFPB pour les logements sociaux bénéficiant de travaux parasismiques.

Il conviendrait par ailleurs d'explicitier d'une part, les dispositifs d'évacuation auxquels il est fait référence, et d'autre part en quoi les solutions à préconiser pourraient s'inspirer du rapport Pelletier Dutreligne, compte tenu notamment de la nature différente des risques « incendie » et « sismique » dans un immeuble collectif.

Observations de la préfecture de la Guadeloupe

Courriel du 29 mars 2006

Expéditeur : M. Yvon ALAIN, secrétaire général de la préfecture

En premier lieu il convient de se féliciter du choix d'audit de politique publique ayant présidé à l'élaboration de ce rapport. Le logement social constitue effectivement une réelle priorité et notamment en Guadeloupe.

On peut d'emblée souscrire à certains constats et principes de la mission et lui savoir gré de proposer quelques voies de progrès telle la création d'établissements publics fonciers dans les DOM afin de tout mettre en œuvre pour mobiliser la ressource foncière dans un développement durable et soutenable partagé.

Néanmoins je suis en désaccord avec l'architecture générale du rapport et notamment avec les trois premières propositions :

- **La création d'une agence nationale de l'habitat des DOM :** L'intérêt de la création de cette agence n'apparaît pas clairement dans le rapport. On peut se demander en effet à la lecture des arguments développés dans la proposition numéro 1 du rapport, en quoi l'agence apporterait une réelle plus value par rapport à la situation qui prévaut aujourd'hui et notamment à l'action actuelle des services locaux de l'Etat. En outre (proposition numéro 9), on peut s'interroger sur les résultats concrets qu'apporterait l'agence en terme de complément financier sachant que la mise en place d'une structure intermédiaire risque de rendre plus complexe les circuits de financement.
- **L'émergence d'un chef de file :** L'émergence du Conseil Général en tant que chef de file semble difficilement concevable. D'une part, la phase actuelle de décentralisation a déjà considérablement alourdi les missions de cette collectivité. D'autre part, les difficultés budgétaires du conseil général de Guadeloupe ne permettent pas d'espérer une intervention financière de sa part en matière de logement. Enfin, j'ajoute que cette collectivité n'a cessé ces dernières années de se désengager financièrement des opérations d'aménagement et de logement.
- **Organiser un partenariat local renforcé et diversifié :** Le processus d'organisation d'un partenariat renforcé, certes peut être encore améliorée, cependant cette politique publique majeure est déjà en application sur notre territoire à travers notamment le CDH présidé par le département (élus et collèges), le guichet unique de l'habitat social réunissant l'ensemble des partenaires financiers locaux (CR, CG, CAF, ADI, 1%,...). La consolidation et le renforcement de nos dotations pour mettre en œuvre cette politique publique nous semble être la problématique première pour renforcer et diversifier ce dispositif.

Par ailleurs, en raison probablement des conditions très contraintes dans lesquelles cet audit a été réalisé, un certain nombre d'éléments de constats fondant les propositions ultérieures sont contestables et le niveau de proposition reste assez global.

La présente réponse se propose de revenir sur ces différents points en abordant successivement :

1. Les conditions de la mission
2. Les éléments de convergence sur le constat
3. Les éléments de constat contestables
4. Les éléments de convergence sur les propositions
5. Les propositions contestables et autres propositions

1. Les conditions de la mission

- On ne peut que regretter que la mission ne se soit pas déplacée en Guadeloupe et n'ait pas pu entendre la position des acteurs locaux excepté la DDE.
- Le temps imparti pour faire un retour à la mission ne nous permet pas de partager nos commentaires avec les acteurs locaux (CL, ARMOS,...).
- Par ailleurs le rapport de la mission est produit sans attendre les résultats de l'audit du MOM actuellement en préparation et qui doit principalement traiter du dispositif de défiscalisation au profit du logement locatif social.

2. Les éléments de convergence sur le constat

- Les besoins en logements sociaux sont en effet très importants avec un nombre de demandes enregistrées de 27.000 en mars 2006.
- La disponibilité de foncier aménagé est une vraie question. La présence d'opérateurs fonciers permettrait sans aucun doute de contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une véritable politique foncière.
- Les problèmes d'indivisions sont fréquents en centre ville et rendent effectivement très difficile l'acquisition de terrains.
- Le dispositif actuel de défiscalisation porte également une part de responsabilité dans l'augmentation du prix des terrains ce qui met un frein important au montage d'opérations.
- La difficulté à obtenir les garanties d'emprunts auprès des collectivités est effectivement une source de retard pour les programmes financés en 2005. A ce titre un groupe de travail Etat/CDC est en cours et va permettre d'étudier des pistes de progrès et notamment la possibilité de garantir les emprunts par la prise d'hypothèques ou délégations de loyers.

3. Les éléments de constat contestables

- Contrairement à ce qu'avance la mission, la Guadeloupe peut s'appuyer sur un réseau d'opérateurs efficaces et solides dont la SEM Etat (SIG) qui produit à elle seule 40% du logement aidé et est actuellement chef de file des opérations de rénovation urbaine. La SEMSAMAR et la SAHLM (devenue SIKOA) sont également des opérateurs fiables et dynamiques.
- L'apport de l'ANRU intervient pour une grande part en Guadeloupe. Ainsi l'ANRU apporte 30% des 300M€ sur le seul projet de rénovation urbaine de Pointe-à-Pitre. Un projet similaire aux Abymes devrait par ailleurs voir le jour avant fin 2006 ainsi qu'une opération isolée de 5M€ sur 5 ans à Basse Terre.
- Le Guichet Unique de l'Habitat Social fonctionne dans le département et se réunit régulièrement pour examiner les cofinancements et les garanties d'emprunts.
- En matière de production de logement, le fait limitant est plutôt la disponibilité budgétaire. Globalement le niveau de production est satisfaisant et relativement stable (environ 2000 logements sociaux financés annuellement).
- La vulnérabilité vis-à-vis du risque sismique mérite également d'être abordée. Cependant la voie alternative préconisée dans le rapport, et consistant à privilégier l'information des populations sur la conduite à tenir en cas de sinistre, ne peut en aucun cas constituer à elle seule la solution au problème. La mise aux normes concerne plus de 6000 logements locatifs sociaux pour le seul département de la Guadeloupe et nous avons d'ores et déjà initié ce renouvellement depuis trois ans. Cela se concrétise par la démolition contractualisée de 1500 logements sur Pointe à Pitre, autant en prévision aux Abymes et dans une moindre mesure à Basse Terre dans le cadre d'une opération isolée de renouvellement urbain. Le parti suggéré dans le rapport revient ni plus ni moins à remettre en cause ces résultats patiemment préparés et attendus par les populations et les élus.

J'ajoute que la publication en l'état de la proposition du rapport pourrait apparaître pour le moins curieuse en Guadeloupe. Ce département qui est soumis régulièrement à des séismes

attend en effet d'autres solutions que des alternatives du type plan de secours (qui existe déjà par ailleurs).

4. Les éléments de convergence sur les propositions

- La création d'une agence dédiée à l'aménagement foncier devrait par ailleurs permettre la mobilisation de ressources foncières destinées au logement social.

5. Les propositions contestables et autres propositions

- La mise en place d'un nouveau dispositif ne pourra se faire sans apurement des dettes de l'Etat auprès des opérateurs et de tous les acteurs de la construction et la mise en place d'un montage financier robuste prenant en compte les capacités de l'ensemble des partenaires locaux.
- Les CP à déléguer doivent être à la hauteur des engagements des exercices précédents. Ainsi pour le seul département de la Guadeloupe, le déficit en CP à la fin 2006 peut être estimé à environ 38M€ (besoins estimés à 57M€ - dettes à fin 2005 : 12,00M€ - CP délégués en 2006 : 30,88M€).
- Enfin, on peut également regretter que la mission ne se soit pas attardée sur la mise en œuvre de produits logements spécifiques et inexistants dans les DOM permettant un parcours résidentiel tel la location/accession graduée.

En conclusion, je retiens une proposition cible, celle de mieux mobiliser la ressource foncière par la création d'un dispositif d'aménagement public foncier d'Etat dont le domaine d'intervention pourrait être à mon sens élargi dans la Caraïbe aux trois DOM (Guadeloupe, Martinique et Guyane). Cet établissement public d'Etat intégrerait la régularisation des 50 pas géométriques, la gestion et la valorisation des terrains de l'Etat et permettrait ainsi de mettre en œuvre une politique de mobilisation de réserve foncière en adéquation avec les outils de planification (SAR, SCOT, PLH, PLU) au profit du logement aidé et des équipements structurants et de proximités encore insuffisants sur notre territoire.

signé : Le Préfet de la Région Guadeloupe,

Copie à :
Ph. LEYSSENE – MOM/DAESC
V. WATHIER - MOM/DAESC
J.M. BEDECARRAX - MOM/DAESC
P. ALBRECHT - DGUHC
JY DODU – DDE 972
O. TRETOUT – DDE 973
JL MASSON – DDE 974

Observations de la direction départementale de l'équipement de la Guyane

Courriel du 24 mars 2006

Expéditeur : M. Olivier TRETOU, directeur

Comme suite à votre mail du 21 mars dernier me demandant mes observations concernant le projet de rapport de la mission d'audit sur la modernisation de la politique du logement social Outremer, vous trouverez ci dessous mes remarques et propositions d'ordre général.

Tout d'abord, j'adhère pleinement à l'ensemble du diagnostic et des propositions qui sont exposées et qui doivent permettre de re-dynamiser la politique du logement Outremer ; il est évident que cette politique ne pourra être développée sans moyens financiers conséquents, notamment et en premier lieu, pour l'aménagement foncier.

Sur les besoins à satisfaire et sur les financements :

Comme vous le recommandez dans votre rapport, il est fondamental de prévoir une aide pour la surcharge foncière, qu'il faudrait néanmoins étendre à l'accession sociale à la propriété.

En matière d'évaluation financière des besoins, les montants de subvention proposés nous paraissent un peu faibles (en Guyane nous sommes plus près de 27000 et de 30000 € en LES), pour des coûts de logements proches de 100.000 €, foncier compris.

Comme vous l'indiquez, l'apport par la défiscalisation ne pourra qu'être limité; en effet, en Guyane, les investisseurs en défiscalisation commencent seulement à mener des opérations d'une certaine envergure, dans les segments de milieu ou haut de gamme. Quel sera leur positionnement si ce produit est recentré sur le logement aidé ?

Pour ce qui concerne le futur programme opérationnel (ex Docup), il sera difficile de mobiliser des crédits du FEDER sur les opérations d'aménagement étant donnés les nouveaux critères de Lisbonne visant à financer en priorité les projets porteurs de développements économiques et d'innovation.

Enfin, une réelle synergie entre les sources de financement au sein d'une « Agence » serait un très réel progrès en termes d'efficacité et de lisibilité.

Sur les produits :

Il paraît nécessaire aujourd'hui de réformer en profondeur le LES et de développer un produit entre le LES et le PTZ comme vous le proposez.

Pour le LES, le montage s'avère relativement compliqué notamment sur des sites difficilement accessibles comme en Guyane, tant sur les plans administratif, financier que technique (exigences de normes pour les installations électriques ou le téléphone, dans des sites isolés, par exemples).

Le LES est un excellent produit, adapté aux besoins et aux ressources d'une fraction importante de la population, mais qui est en cours d'abandon en Guyane du fait de ces difficultés, amplifiées par la structure du territoire et la culture des bénéficiaires (barrières linguistiques, pratiques de propriété collective chez les Amérindiens, formes d'habitat ne répondant pas aux normes métropolitaines ou des autres DOM (étanchéité face aux risques cycloniques,...).

Il nous paraît donc opportun aujourd'hui de préconiser une réforme en profondeur de l'accession sociale et intermédiaire, en ménageant de grandes latitudes locales pour l'adaptation technique des produits.

Sur les opérateurs :

Vous évoquez le fait que la mise en place des SIDOM en 1946 a été justifiée par une nécessité de rattrapage économique et d'équipement. Aujourd'hui en Guyane, cette justification persiste (8 à 10 000 logements illicites sur 46 000 résidences principales) et il faut donc conserver un outil dédié à des missions prioritaires de l'Etat.

Les 2 SIDOM guyanaises ne répondent pas ou plus à ces enjeux de rattrapage en tant qu'outils pilotés par l'Etat.

Il faudrait, comme vous le proposez, que l'Etat local soit le véritable pilote de ces structures. En effet, les dirigeants de ces SIDOM sont enclins à rendre des comptes, selon les circonstances et les sujets traités, tantôt aux administrateurs élus locaux (dont sont issus les présidents), ou bien aux ministères de tutelles (Trésor public et Outremer), ou encore au Préfet et au DDE. Il est donc difficile pour ces derniers d'orienter clairement les plans stratégiques et les actions des SIDOM en Guyane comme dans les autres DOM.

Votre proposition est donc tout à fait adaptée à cette situation : banaliser en office public ce qui doit l'être et conserver un noyau dur fortement piloté par l'Etat local pour les missions les plus difficiles et prioritaires.

Olivier TRETOUT

Observations de la préfecture de la Martinique

Télécopie du 5 avril 2006

Expéditeur : M. Yves DASSONVILLE, préfet de la région Martinique

En réponse à votre e-mail du 21 mars, me demandant de vous faire part de mes observations sur votre projet de rapport sur la politique du logement social outre-mer, je vous adresse, ci-dessous, mes remarques.

Le constat :

En premier lieu, le constat dressé par la mission, même s'il a un caractère général, comprend des éléments de diagnostic qui se retrouvent en Martinique.

Si les autres DOM doivent faire face à une évolution démographique importante, la Martinique n'est plus, aujourd'hui, concernée par cette problématique, mais bien par celle du vieillissement et de la décohabitation propre à bon nombre de départements métropolitains. Il n'en demeure pas moins que la demande toujours importante et l'état actuel du bâti rendent nécessaires un effort considérable en matière de constructions neuves de logements locatifs sociaux.

Les difficultés à structurer et à mettre en œuvre une politique foncière ont été largement mises en avant lors du séminaire sur le sujet, organisé par la DDE et le Conseil Général, en février dernier. J'ai abordé, comme le Président du Conseil Général, ces problèmes actuels dans mon intervention.

Les produits proposés sont en grande partie à bout de souffle, en particulier les LES groupés qui sont difficiles à réaliser, expliquant ainsi leur nombre chaque année plus faible.

En outre, les normes imposées, par les dispositions métropolitaines, outre leurs conséquences financières lourdes, sont totalement inadaptées au contexte local et à la façon de vivre.

De manière plus générale, le décalage trop important entre les AE et les CP est une menace grave pour le tissu économique martiniquais du bâtiment qui compte plus de 400 petites entreprises et 2400 salariés qui travaillent, en majeure partie, à l'amélioration de l'habitat.

Si des réponses rapides ne sont pas apportées, un pan entier de l'activité économique est appelé à disparaître. Avec un taux de plus de 23 % de chômeurs, cette situation est difficilement admissible.

La crédibilité de l'État est en jeu et les mesures de report sur les années futures des crédits de paiement sont un handicap majeur pour la relance du logement social, dans sa globalité. Les organismes du logement social ont bien perçu cette difficulté qui a été au cœur des négociations, en métropole avec le ministre du logement.

La mission a une vision restrictive du rôle de l'ANRU. Je considère que la préparation de la convention ANRU signée le 19 novembre dernier a permis une bonne prise en compte des projets locaux et un financement très intéressant pour la ville de Fort de France. La mise au point d'avenants prévus par la convention illustre la qualité de la concertation avec l'ANRU et le respect des implications locales. J'estime que l'action de l'ANRU sera déterminante pour la rénovation urbaine du centre ville de Fort de France et la revitalisation économique qui l'accompagne.

Les propositions :

Elles consistent à redéfinir le rôle de l'État, par la création d'une agence de l'Habitat dans les DOM. Sur les aspects évaluations de l'efficacité, la simple utilisation de la LOLF et du BOP conditions de vie outre-mer peut apporter une réponse suffisante. Quant à la définition d'une politique globale, elle peut être menée par le Ministère de l'Outre-Mer, associant dans sa démarche les Préfets et les DDE. L'intérêt d'une agence, à part l'aspect sécurisation des moyens financiers, à démontrer si les crédits qu'elle gère sont ceux du BOP actuel, me semble une réponse peu adaptée aux problèmes actuels en dehors de la possibilité de faire masse des moyens financiers disponibles dans une vision plus large que la gestion actuelle de la LBU. La transposition du plan de cohésion sociale et de ses éléments financiers seraient, dans un premier temps, une réponse suffisante.

Sur l'aspect Collectivité Territoriale chef de file, cette proposition est déjà le cas en Martinique avec le Conseil Général. La modification législative permettant de faire évoluer la loi du 13 août 2004 sur la délégation de compétences des aides au logement, en la réservant au Conseil Général, qui préside le Conseil départemental de l'Habitat, a été envisagée par le Président du Conseil Général et je partage sa position sur cette simplification sur un territoire aussi restreint que celui de la Martinique.

L'attribution du patrimoine des SIDOM à une collectivité territoriale en me paraît pas une solution satisfaisante. La simple consultation de la CGLLS sur la situation de bon nombre d'office départementaux et municipaux d'HLM éclairera utilement la mission. La dévolution du patrimoine aux S.A d'HLM de la Martinique, remarquablement gérées, me semble la meilleure solution pour tenir compte de la situation locale.

La prise en main par l'État de la mobilisation de la ressource foncière, si elle peut sembler une réponse plus efficace que les balbutiements actuels, risque de poser des problèmes politiques majeurs et demande une attention toute particulière. Dans le contexte politique martiniquais, elle serait très difficile à mettre en œuvre.

La proposition de la mission d'optimiser les moyens de financement disponibles, sans obligatoirement le préalable de la création de l'agence, est intéressante. Pour ma part, lors du séminaire évoqué plus haut, j'ai exprimé le souhait d'une évolution des dispositions relatives à la défiscalisation permettant d'en concentrer le bénéfice sur les centres urbains et la périphérie immédiate et, bien entendu, en la réservant au logement social.

La dynamisation des opérateurs ne peut être envisagée qu'en rétablissant, d'abord, la confiance, en payant les dettes de l'État. La discussion plus ferme sur la programmation n'en aura que plus de poids et permettra une véritable incitation.

En complément, afin de bien situer l'action de l'État, je tiens à vous faire part de mes remarques sur les 3 derniers points du chapitre III:

17. – Revoir les conditions d'élaboration et le contenu des normes de construction dans chaque DOM

Ce paragraphe méconnaît totalement la façon dont la révision des règles dans les DOM a été engagée.

Il est tellement évident que *« la simple transposition à l'outre-mer des exigences de qualité technique requises en métropole n'est pas cohérente avec les modes de vie et le climat locaux »* que les règles thermiques applicables en métropole ne le sont pas dans les DOM.

Il a donc été décidé en 2001 (Ministère de l'Outre-mer) d'engager une révision des exigences de qualité technique des constructions dans les DOM (acoustique, bruit, sécurité). Cette révision a, bien entendu, été engagée en concertation avec le milieu professionnel local : groupes de travail qui se sont réunis pendant 4 ans dans les 4 DOM et concertation au niveau national. Tout

ce travail a abouti à un projet qui a été présenté aux professionnels martiniquais en février 2005 et qui devrait se conclure par la publication d'un décret toujours attendu.

Il va de soi que le volet économique a également été pris en compte, mais pas uniquement : il est évident que la réglementation vis-à-vis du bruit est essentiellement à but de confort et de santé publique. Rechercher des économies immédiates dans ce domaine c'est ignorer le coût social et donc à terme arrêter les constructions des murs anti-bruit par exemple.

18. – Encourager les dispositifs d'auto-réhabilitation accompagnée et encadrée

L'auto construction en Martinique est un véritable fléau vis-à-vis du risque sismique : graves erreurs de « conception » (construction sur pilotis, poteaux courts, poteaux bridés, absence de contreventement, ...), matériaux de très mauvaise qualité (bétons mal dosés, ...) et mis en œuvre d'une façon défectueuse (béton non vibré, montage des maçonneries après les poteaux,, ...).

L'accompagnement et l'encadrement dans ce domaine est un leurre, faute de financement. Cette promotion de l'auto construction aurait en plus l'effet pervers de déstructurer le tissu économique dans ce domaine : l'artisanat local commence tout juste à se former sur la construction parasismique et il n'y a donc pas lieu d'encourager le travail au noir (« jobeurs ») qui fait déjà assez de dégâts dans la construction individuelle.

En conclusion, sur ce point, on peut dire que l'expérience montre que la construction amateur n'est guère compatible avec la construction parasismique en Martinique. Il y a peu de chances que ceci change avant de nombreuses années.

19. – Rechercher une meilleure implication des habitants ou comment traiter sérieusement des risques sismiques

On passera sur le côté désobligeant de ce sous-titre qui peut sembler volontairement, et inutilement, provocateur, d'autant que le sérieux revendiqué n'est guère visible par la suite.

Associer les habitants est une bonne chose (et on essaie déjà de le faire) mais lorsqu'il s'agit de construction para sismique on s'aperçoit que la communication et l'information se heurtent rapidement à certaines réalités locales - croyances, fatalisme, ... - qui en limitent grandement l'impact. Faire évoluer les mentalités dans ce domaine sera un travail de longue haleine qui a déjà commencé.

Il faut noter que les programmes cités par le rapport ne visent aucunement à mettre aux normes « antisismiques » le parc de logements sociaux. Il s'agit de diagnostiquer le parc en vue de sa sécurisation ce qui devrait aboutir à :

- Un certain nombre de démolitions reconstructions
- Un certain nombre de confortements (il ne s'agira en aucun cas de mise aux normes para sismique (PS 92), ce qui serait très difficile voire impossible sur des bâtiments existants)

Tout ceci aura bien sûr un coût : mais une extrapolation des études menées (Gémitis) montre qu'il y aurait entre 5.000 et 15.000 morts (et environ 100.000 sans abris) en cas de séisme de magnitude 7,5 (probablement le « Big One » pour la Martinique) dont un certain nombre dans le logement social, ce coût est-il alors prohibitif ?

Le rapport préconise de préférer des dispositifs d'évacuation, pensés, semble-t-il, pour l'incendie : lors d'un incendie le problème n'est pas tellement le temps - les occupants disposent en général d'un certain temps pour évacuer l'immeuble (au moins un quart d'heure souvent plus) - mais la disponibilité des issues (souvent envahies par les flammes ou les fumées) ; en cas de séisme il en va tout autrement, car tout se joue en moins de 2 minutes (la rupture à l'origine du séisme dure 85 s pour une magnitude 8, seulement 15 s pour une magnitude 7 ! La secousse ressentie guère plus).

Dans ces conditions on voit qu'il est totalement irréaliste de vouloir faire utiliser des dispositifs d'évacuation (qui plus est de nuit !) : l'immeuble sera détruit bien avant que la première personne soit parvenue à sortir !

La diffusion des points 17 à 19 du chapitre III Propositions aux partenaires (bailleurs, élus, ...) serait catastrophique pour l'image de l'État et pour notre crédibilité et ruinerait sur de nombreux points le travail entrepris depuis plusieurs années.

Par contre, la préconisation d'une démarche conduite en partenariat avec des spécialistes incontestés dans le domaine sismique permettrait de favoriser la prise en compte de ce problème majeur dans ses dimensions humaines et techniques. Elle ne peut être réalisée dans le cadre de votre audit, mais pourrait faire l'objet d'un audit complémentaire.

Je reste à votre disposition pour examiner les propositions et aménagements que j'ai pu apporter à votre rapport.

Le Préfet de la Région Martinique

signé : Yves DASSONVILLE

Courriel du 28 mars 2006

Expéditeur : M. Laurent CONDOMINES, chef de service à la direction départementale de l'équipement de la Réunion

(NB : projet de lettre à la signature du préfet)

Le Préfet

à

Monsieur le Ministre de l'Outre Mer

- Cabinet
- DAESC

Objet : Mission d'audit sur la politique du logement social outre-mer.

Le 21 mars 2006, j'ai été destinataire, par message électronique, du rapport cité en objet.

Ce rapport illustre la grande qualité de l'analyse menée dans des délais très courts sur un sujet complexe qui nécessite une approche différenciée suivant les caractéristiques de chaque DOM.

Il appelle de ma part les observations suivantes :

A) Observations générales :

Je partage **pleinement les constats et principes des solutions**

- importance de la crise actuelle en construction neuve tant locative qu'en accession
- nécessité d'un renforcement pilotage adapté à chaque DOM
- nécessité au préalable de retrouver une crédibilité financière en comblant le fossé entre CP et AE
- nécessité que les DOM en crise historique ne soient pas les oubliés du PCS volet logement avec l'impérative nécessité d'un engagement financier quinquennal de l'Etat

La tonalité de ce rapport et de son résumé qui doivent être rendus publics, me paraît devoir être modérée notamment sur la responsabilité de l'Etat

En effet, le rapport risque d'être lu comme la reconnaissance de la défaillance de l'Etat et, au lieu de mobiliser tous les acteurs, il risque d'encourager les accusations et défausses " Paris nous oublie, l'Etat n'a qu'à.... "

Rappelons en effet, que l'effort budgétaire de l'Etat se situe à un niveau très élevé, de l'ordre de 5 fois plus que dans un département métropolitain de même taille (la croissance démographique y est certes moindre). Au delà de l'effort très important de rattrapage nécessaire sur l'Ile de la Réunion, cette dotation budgétaire se justifie aussi par l'importance des coûts à la construction ainsi que par une récupération de TVA par les opérateurs nettement moins importante qu'en métropole.

Il est probable qu'une mise en commun avec les crédits des grandes agglomérations serait très défavorable aux DOM dont la spécificité serait vite oubliée.

L'Etat finance tous les programmes neufs présentés, comme il n'y en a pas assez vu la crise de la filière, il finance (à enveloppe globale constante) en plus l'amélioration et l'aide aux collectivités sur l'aménagement (ex RHI crédits multipliés par 4 à La Réunion).

Les motifs de la crise ne sont pas d'ailleurs si différents de la métropole (à La Réunion tout au moins) : restriction des zones urbanisables, passage d'un système rural stable à des agglomérations en forte croissance (d'où foncier augmente), effet pervers parfois de la défiscalisation. Les pouvoirs publics éprouvent souvent des difficultés à adapter règlements à la vitesse nécessaire (cf le peu de suivi des propositions Réunion de 2004 sur la charte de l'habitat, souvent vidées de leur sens comme la PAQ, malgré le consensus local). L'extrême technicité des produits, la diversité des DOM et les cosignataires Bercy-Oudinot expliquent d'ailleurs les délais longs d'adaptation.

Le maillon faible qui provoque la crise est la production de foncier équipé, compétence communale depuis 1982. Il est important de le rappeler.

B) Mesures proposées :

Plusieurs points recoupent les analyses dont j'avais déjà eu l'occasion de vous faire part et n'appellent donc pas de commentaire supplémentaire, sinon les vœux de leur réalisation rapide :

- les difficultés de gouvernance et de positionnement des SIDOM, et en particulier de la SIDR, Cela étant, les SEM pilotées par des élus sont souvent moins professionnelles. Le plan de relance mis en place par la SIDR sous l'impulsion de l'Etat a permis à cette dernière de s'engager sur une production supplémentaire de 330 logements par an. Une telle mobilisation serait difficilement envisageable avec une SEM pilotée par les élus qui sont soumis à diverses pressions sur l'implantation de logements sociaux.
- la nécessité de pouvoir conclure des contrats pluriannuels avec les bailleurs. Ce qui nécessitera pour la crédibilité, un engagement financier pluriannuel de l'Etat.

* Trois propositions apparaissent incontestablement positives et nouvelles :

- régler les difficultés posées par le régime de l'indivision outre-mer,
- banaliser les interventions de l'ANRU (sous réserve que les conditions de financements de la construction restent cohérentes avec celles appliquées aux subventions LBU) et le recours au partenariat public privé.
- Augmenter, enfin, les ressources foncières disponibles et aménagées, même si l'on peut regretter sur ce point que le rapport reste peu détaillé.

* Deux propositions abordées apparaissent en revanche peu pertinentes dans le cas de La Réunion :

- la relance des produits avec auto constructions qui semblent, d'une part, ne plus correspondre aux attentes d'une partie croissante de la population, d'autre part, favoriser la création de nouvelles zones d'habitats confus, voir illégaux
- La désignation d'une collectivité territoriale " chef de file " : si l'on pouvait envisager un rôle plus important des EPCI en matière de logements, notamment en matière de foncier aménagé (mais avec quels moyens financiers ?), aucune collectivité de l'Ile n'acceptera que le Conseil général ou le Conseil régional prenne à lui seul, la tête de ce dossier, éminemment sensible dans le département. Enfin, il est à rappeler qu'après l'application de la loi du 13 août 2004, les collectivités se considèrent en état de " saturation " en matière de compétences transférées. Nous pensons qu'il serait plus sain de d'appliquer pleinement la décentralisation des compétences datant de 1982

avant d'élargir la décentralisation au logement social. Les acteurs locaux intègrent trop mal le rôle de chacun :

- 1 **Etat finance le logement social**
- 2 **les communes réservent le foncier via l'urbanisme et équiper les terrains**
- 3 **le département pilote le CDH (rôle de débat politique)**
- 4 **la région donne le cadre général par le SAR**

* Deux sujets majeurs méritent des réflexions très approfondies :

- la modification des règles de la défiscalisation : si l'impact spéculatif de la défiscalisation n'est pas contestable, le bénéfice réel d'un changement de règles dans ce secteur très sensible doit être longuement soupesé. L'affaiblissement du flux global de fonds investis par le défiscalisateur à La Réunion serait un préjudice économique et social majeur.

Par ailleurs, la réorientation de la défiscalisation sur le logement à vocation sociale serait très pertinente, mais la mesure présentée (la réserver aux bailleurs sociaux) n'est pas viable en l'état. Les bailleurs ne peuvent profiter de la défiscalisation dans sa configuration actuelle.

La création d'une agence au logement outre-mer : cette proposition constitue une interrogation de premier ordre sur les objectifs et les modes d'interventions de l'Etat dans le logement outre-mer. Ce nouveau démembrement de l'Etat risquerait, cependant, de séparer responsabilités techniques et responsabilités politiques sur l'une des priorités essentielles de l'action publique à La Réunion. L'existence d'un consensus sur le fait qu'un pilotage accru technique et politique renforcé serait utile conduit à la nécessité de concentrer et formaliser les moyens de pilotage central respectant les identités locales, afin de réagir plus vite aux évolutions rapides et différenciées des DOM.

L'exemple de l'ANRU (mise en place 2 ans et centralisation) nous incite plutôt à privilégier une **mission interministérielle sous l'égide du ministre de l'outre mer**, qui in fine est bien pour les élus des DOM l'interlocuteur. Cette mission serait rendue vivante par l'intégration des Préfets/DDE, de missions permanentes de BE sur l'adaptation des produits et sur le système global de contrôle ainsi que des conférences formalisées et délocalisées permettant des expérimentations cadrées sur les produits et permettant une plus grande réactivité pour adapter les produits.

* Enfin, plusieurs sujets pourraient faire l'objet de propositions :

- a) ressource foncière et financements

Au vu des compétences décrites ci dessus, l'Agence ou la mission aurait compétence :

- **sur l'habitat**
- **sur l'appui (technique, réglementaire et financier) aux collectivités pour le foncier et l'aménagement.** Il nous apparaît à La Réunion, que l'enjeu essentiel est de pouvoir mobiliser du Feder sur cette politique. Une mesure " structuration et rénovation urbaine " s'impose. Comme le Docup ne le prévoyait pas et qu'il faut donc enlever des enveloppes à des mesures existantes des collectivités co gestionnaires, la négociation sera difficile et nécessitera un appui central. Calage agences d'urbanisme et EPFR à affiner.

- b) Rôle des opérateurs :

La problématique du logement des migrants doit être prise en compte (manque d'organismes spécialisés type Sonacotra ou Fasild).

c) Développement durable :

Deux propositions concrètes pourraient être mises en œuvre rapidement :

- imposer chauffe eaux solaires en collectif via la LBU et la défiscalisation (modalités simples et peu coûteuses)
- redynamiser le SPIOM (via moyens humains regroupés dans Agence ou Mission) qui a perdu sa puissance innovatrice

d) Rôle de l'ANAH :

Nous sommes très favorables à une extension du rôle de l'ANAH sur le financement des améliorations destinées à des propriétaires occupants. Une telle disposition permettrait de diminuer et recentrer l'aide à l'amélioration lourde (LBU) sur les dossiers prioritaires. Le Conseil Général qui finance aussi l'amélioration légère pourrait recentrer son action.

Par ailleurs, un renforcement du rôle de l'ANAH passe par une meilleure prise en compte de l'environnement socio professionnel des DOM qui est peu favorable à l'utilisation des mécanismes ANAH actuels. Plus de souplesse et d'autonomie des délégations locales semblent nécessaires.

Telles sont les observations qu'il me semblait utile de vous faire part.

Le Préfet,

Laurent CAYREL

(Rappel : non signé - projet de lettre à la signature du préfet)

Observations de la direction des services fiscaux de la Réunion

Courriel du 29 mars 2006

Expéditeur : M. Frédéric ESCARRAS, directeur départemental

Je vous prie de trouver, comme suite à votre demande citée en référence, mes observations concernant le rapport d'audit sur le logement social outre-mer.

Celles-ci :

- ne portent que sur le volet « défiscalisation » abordé dans le cadre de ce rapport ;
- ne concernent que le secteur géographique de la Réunion et ne sont donc pas transposables dans les autres DOM.

Tout d'abord, la recherche d'un recentrage de la défiscalisation issue de la Loi « Girardin » vers des opérateurs concourant à la production de logement locatif à loyer social ou maîtrisé constitue manifestement une voie de progrès.

J'observe toutefois que la défiscalisation du logement à l'IS, si elle concourt à la construction de logements, n'est, en fait, utilisée par les sociétés que comme une opportunité pour diminuer le poids de l'impôt sur des résultats très confortables (cas des banques par exemple).

Par ailleurs, la Réunion ne connaît que peu de cas de contournement des conditions légales au travers de SCI, des opérations de contrôles ayant été initiées dans le passé sur ce thème.

En revanche, il a bien été constaté l'effet pervers des majorations de taux pour utilisation de l'énergie renouvelable, plus encore que pour implantation dans une ZUS (dispositif peu utilisé à la Réunion), aboutissant à octroyer un avantage en argent dépassant largement le prix de revient du matériel en question. Mieux, on constate que les textes n'interdisent pas le cumul de cette majoration avec le crédit d'impôt.

De plus, la sortie du foncier de la base défiscalisable ne modifierait, à mon sens, pas fondamentalement la donne, dès lors que le prix au m² est encadré.

L'idée consistant à appliquer - à l'instar du régime de défiscalisation externalisé dans le secteur professionnel - un taux de rétrocession constitue toutefois une novation utile. Par contre, l'encadrement des marges paraît plus difficile à mettre en œuvre.

*

*

*

Les autres points soulevés dans le rapport n'appellent pas, de ma part, d'observations particulières.

signé : Philippe RENARD

Observations de la direction de l'équipement de Mayotte

Courriel du 29 mars 2006

Expéditeur : M. Jean-Marie ROY, chef du service AUH à la direction de l'équipement

En réponse à votre courriel du 21 Mars et en accord avec mon Directeur Philippe PORTE, je vous prie de trouver ci-après quelques observations sur le document d'audit:

1- Mayotte avec un seul opérateur (la SIM), une seule collectivité locale solvable (le CG), quasiment un seul produit (la case SIM évoluant maintenant vers le LATS), pas encore de locatif social, une population à revenus très faibles, est sans doute dans une situation assez différente des autres DOM. Ces particularités font que plusieurs parties du rapport ne concernent pas ou peu Mayotte.

2- L'outil "Agence de l'Habitat " ne semble pas (toujours pour Mayotte) apporter actuellement un réel intérêt étant donné ce qui précède. Une dissociation des responsabilités de la politique de l'habitat avec les responsabilités financières du BOP ne paraît pas souhaitable.

3-On souscrit aux objectifs de tout mettre en oeuvre pour mobiliser la ressource foncière et de s'inscrire dans une stratégie de DD.

4-Nous considérons effectivement très important pour Mayotte:

- de pouvoir disposer d'un FRAFU: l'ordonnance du 28/7/2005 sur l'urbanisme à Mayotte vient de rendre cette création possible
- de pouvoir faire intervenir l'ANAH y compris sur les propriétaires occupants
- même chose pour l'ANRU mais il faudrait que ses interventions puissent dépasser les taux moyens constatés en métropole (entre 20 et 30%) car les communes de Mayotte n'ont strictement aucun moyen financier.
- d'apurer la différence AE/CP.
- de bénéficier d'un rééquilibrage financier pour tenir compte d'un important différentiel de développement.

Nous pensons par contre que les dispositifs d'auto-construction, qui ont déjà existé ici, ne semblent pas à reproduire et seraient difficilement gérables.

5-Enfin, il est certain que même si les communes n'ont pas de ressources propres, une politique partenariale de l'habitat doit les associer.

Signé: Jean-Marie ROY

Courriel du 27 mars 2006

Expéditeur : Mme Marie-Anne BARBAT-LAYANI, sous-directrice Banques et Financement d'Intérêt Général

Bonjour,

En première analyse (compte tenu de l'urgence), le projet ci-joint appelle de notre côté deux séries de remarques, sur lesquelles vous pouvez bien entendu échanger avec les personnes compétentes des bureaux Bancfin 2 et Bancfin 3 (qui sont en copie du message) :

1/ Le rôle de la CGLLS :

Le rapport propose le principe d'une garantie automatique CGLLS pour les opérations des DOM. Cela soulève un problème de principe, car n'est pas conforme à la réglementation bancaire, et crée un précédent fâcheux :

- problème de principe car la CGLLS, en tant qu'établissement de crédit, ne peut pas et ne doit pas octroyer sa garantie sans une analyse fine du risque encouru et une tarification adéquate. L'arrêté relatif au fonds de garantie de la CGLLS reprend d'ailleurs expressément cette règle. La commission bancaire suit de près l'application de ce principe. L'automatisme reviendrait donc sur le principe que la CGLLS soit un établissement de crédit,

- précédent fâcheux car outre la tarification, qui ne couvre absolument pas les frais de gestion (2% est un tarif très en dessous des prix de marché, qui sont plutôt autour de 0,5-1% par an), le principe de subsidiarité de la garantie CGLLS sur celle de la collectivité locale oblige à une saisine et un refus justifié de celle-ci. Si la pression sur les collectivités locales était allégée, via notamment une réduction des délais de refus implicite, cela pourrait provoquer une demande forte en métropole.

De plus, le dispositif proposé se heurterait aux limites d'intervention de la CGLLS au niveau prudentiel (ratio des fonds propres), soit environ 100 M€ de risques pondérés par contrepartie. Compte tenu des niveaux actuels des engagements de la CGLLS sur l'outre-mer, ses limites seraient très rapidement atteintes, ainsi qu'en métropole si les collectivités locales intervenaient moins (aujourd'hui elles garantissent en moyenne 97 % des flux annuels);

Par ailleurs, il n'y a pas à proprement parler de délai de saisine de la CGLLS. La règle de subsidiarité de la garantie de la CGLLS implique qu'un opérateur doit intégrer en amont le processus de décision des collectivités locales. Quant au plafond des grands risques, la bonne application des accords locaux de garantie fait qu'aucun des organismes des DOM ne l'atteint.

2/ Sur l'activité des SIDOM et les évolutions souhaitables les concernant :

Nous partageons les constats qui sont présentés concernant la situation du logement social outre-mer et les contraintes spécifiques ultramarines auxquelles les opérateurs sont confrontés en matière de production de logement social (rareté et prix élevé du foncier, effets induits des dispositifs de défiscalisation, besoins importants liés au contexte démographique, nécessité de préserver des espaces agricoles, absence de réelle politique de l'habitat et du logement, etc...).

Le jugement porté sur l'activité des SIDOM nous paraît dans ce contexte sévère, dans la mesure où ces opérateurs sont eux-mêmes très étroitement dépendants du contexte difficile que décrit la première partie de votre rapport.

Il n'en demeure pas moins que le constat que vous effectuez nous confirme dans l'idée que les SIDOM ne représentent sans doute pas la modalité la plus appropriée d'intervention de l'Etat en vue de la mise en œuvre d'une politique de logement social outre-mer. Nous demeurons sur ce point ouverts à d'autres modes d'intervention, et demandeurs d'un processus de désengagement de l'Etat du capital de ces sociétés.

Nous nous interrogeons toutefois sur les conséquences et les modalités pratiques de mise en œuvre de la proposition du rapport tendant à transformer certaines SIDOM en OPH. La tentative précédemment engagée mais non aboutie de recourir à une telle évolution du statut de la SIDR a en effet soulevé de nombreuses questions qui nous conduisent à nous demander si cette solution s'avère la plus adaptée au contexte ultramarin (notamment en raison de la nécessité de définir, pour chaque OPH, une collectivité de rattachement).

Par ailleurs, une telle évolution impliquerait vraisemblablement un transfert ne se faisant pas à des conditions patrimoniales optimales pour l'Etat (même si on peut admettre qu'en cas de cession, les sommes issues d'un désengagement de l'Etat des SIDOM pourraient financer le logement social outre-mer).

3/ Parmi les autres réformes que vous suggérez figure l'idée de doter chaque territoire d'un établissement public foncier. Nous comprenons la logique de cette proposition (même si le cas particulier de l'EPAG incite à une certaine prudence), mais appelons votre attention sur le fait que de tels établissements nécessitent des dotations en fonds propres conséquentes afin de pouvoir remplir au mieux leur mission. Or, dans le contexte budgétaire actuel, il n'est pas évident d'identifier le financement de ces dotations.

Par ailleurs, plusieurs points de détail mériteraient quelques échanges techniques, qui peuvent à votre convenance se faire par mél ou par téléphone.

Marie-Anne Barbat-Layani

Courriel du 21 mars 2006

Expéditeur : M. Philippe SAUVAGE, chef du bureau territoires logement ville

(les observations apparaissent ci-dessous en italiques, dans la rédaction initiale du rapport)

(...) Point 8

Aussi, cet apurement, pour permettre l'augmentation de production recommandée par la mission, pourrait résulter :

- soit d'un mécanisme analogue à celui mis en oeuvre en métropole dans le PCS (dotation complémentaire de CP) ;
- soit, à défaut, par de l'ingénierie financière tendant à faire porter la dette court terme par un partenaire financier. ***(NB : ça ne règle en rien le problème...)***

Par ailleurs, il conviendra de faire cesser l'effet de ciseaux qui a caractérisé la politique budgétaire depuis quelques années et, en conséquence, d'ajuster ***(à la baisse)*** le niveau des AE pour rendre leur montant compatible avec celui des CP ouverts à compter de 2007, de manière à réduire, dans la durée, le déficit existant entre les AE et les CP.

(...) Point 9

Aussi, la mission propose de faire appel à des financements complémentaires de ceux disponibles dans les DOM jusqu'à maintenant et s'inspire de la solution retenue dans le financement du plan de cohésion sociale mis en oeuvre en métropole. Les crédits budgétaires actuellement disponibles dans l'action 1 du programme 123 (LBU et RHI) auxquels s'ajoutent, pour un montant faible, les crédits du FRAFU de l'action 2, pourraient être complétés par :

- des subventions de l'ANAH. ***(cela revient à faire payer l'Etat puisque l'ANAH est intégralement financée par le budget général hormis le produit – limité – de la taxe sur les logements vacants / cette proposition est contradictoire avec les observations préalables sur la rareté des crédits budgétaires / la mission préconise-t-elle une réduction des engagements de l'Etat à l'égard de l'ANAH dans le cadre du financement du PCS de sorte de gager l'effort accru demandé pour l'OM ?)*** A cet égard, la mission propose que l'ANAH intervienne, comme en métropole, pour contribuer à la réhabilitation des logements des propriétaires occupants et non plus seulement des propriétaires bailleurs. Elle propose également d'étendre ses interventions à Mayotte ;
- des financements apportés par le « 1% » sous forme de subventions. La mission a bien noté que l'ANPEEC ***(son DG ? qu'en dit le conseil d'administration ? NB : l'ANPEEC n'est pas le « 1% Logement » mais seulement une agence de contrôle...)*** considèrerait pouvoir intervenir davantage dans les DOM.

(...) Point 11

A partir d'un besoin de financements publics estimé à 307 M€ par an (cf. paragraphe 7), la mission a simulé le plan de financement qui pourrait être mis en oeuvre par le guichet unique de « l'Agence

de l'habitat des DOM ». Ce plan de financement (cf. hypothèses en annexe 5) fait appel à des ressources extérieures au budget de l'État, qui pourraient être apportées par le « 1% » et l'ANAH **(les ressources de l'ANAH sont tout sauf extérieures au budget de l'Etat)**. Il repose également sur le redéploiement attendu d'un recentrage strict de la défiscalisation sur le logement social, générateur d'une réduction pour l'opérateur du coût de son investissement. Enfin, il intègre la nécessité de résorber sur la durée du plan la dette structurelle (475 M€) née des engagements passés et simule l'effet de cette contrainte sur le budget général¹⁹.

(...) Point 12

Surtout, la mission propose de faire rentrer la CGLLS dans le dispositif partenarial et de prévoir, dans le cadre de la convention, une saisine directe et immédiate de la CGLLS et un coût d'intervention réduit et modulé **(le principe d'intervention de la CGLLS est celui de la mutualisation du risque par un taux unique...)**. Dans ce cadre, il conviendrait également d'envisager la possibilité d'étendre la garantie de la CGLLS aux prêts finançant l'aménagement et l'amélioration.

(...) Conclusion

A l'instar de l'effort consenti par la nation à l'occasion du volet logement du plan de cohésion sociale en métropole, la mission propose pour les DOM un plan de financement qui permet à la fois de restaurer une situation budgétaire plus saine et de financer les objectifs proposés en stabilisant les crédits de l'État mais en faisant appel à des financements complémentaires **(NB : si l'ANAH devait intervenir, cela ne stabiliserait en rien les dépenses de l'Etat)** et à l'optimisation de la dépense fiscale.

(...)

¹⁹ Il est rappelé que, pour la mission, la dette à court terme, évaluée à 60 M€, doit être soldée dès 2006. Par construction, cette somme n'est donc pas prise en compte dans le plan de financement (Cf. paragraphe 8).

Observations de la caisse de garantie du logement locatif social

Courriel du 27 mars 2006

Expéditeur : M. Patrick LAPORTE, directeur général

(les observations apparaissent ci-dessous en italique souligné, dans la rédaction initiale du rapport)

Page 6 du rapport :

« ****Des délais trop longs et des difficultés pour l'obtention de la garantie des prêts locatifs sociaux accordés par la CDC. En pratique, compte tenu de la situation financière d'un grand nombre de communes ultramarines, la garantie des communes pour les prêts locatifs sociaux n'est plus recherchée. Dans quelques cas, (Martinique, collectivité départementale de Mayotte), cette garantie est apportée par un autre échelon de collectivité (département et région). Pour le reste, les organismes constructeurs de logements sociaux se tournent vers la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), moyennant des frais de gestion élevés— une commission de garantie de 2% flat (1) du montant garanti du prêt—(la commission de garantie étant gratuite pour les prêts très sociaux PLAI et PLU).*** Ainsi, dans les DOM, la CGLLS garantit 14% des encours contre 3,4% en métropole. Mais, compte tenu des procédures en vigueur, faute le plus souvent de refus écrit de la collectivité intéressée, un délai de 6 mois est nécessaire ***(3 mois pour les prêts très sociaux PLAI et PLU)*** pour saisir la CGLLS. L'appréciation de l'efficacité du recours à la CGLLS n'est pas unanime : selon la CGLLS, le dispositif fonctionne bien et aucun dossier n'a été refusé. Cela n'est pas l'avis de certains opérateurs qui soulignent qu'ils ont été empêchés de recourir à la CGLLS pour de nouveaux emprunts dans la mesure où, du fait notamment de règles prudentielles, la caisse doit limiter le montant des encours garantis par opérateur.(2) »

(1) La commission est perçue en une seule fois, lors du décaissement du prêt, quelque soit la durée du prêt. Une commission flat de 2 % (pour une durée de 35 à 50 ans) est très modique comparée à une caution bancaire où la commission est due chaque année sur le capital restant dû du prêt. D'autre part, si l'on compare le coût de la garantie de la CGLLS à celui des collectivités locales, qui est en apparence gratuit, cela représente en réalité un manque à gagner pour l'opérateur : la garantie des collectivités locales est donnée en contre partie de droits gratuits de réservation sur les logements. Quand le dossier est garanti par la CGLLS, l'opérateur peut céder ces droits de réservation. En conséquence, la garantie des collectivités locales a un coup indirect pour l'opérateur.

(2) Il faudrait que les opérateurs qui font ces affirmations le démontrent. La CGLLS a été amenée à limiter l'octroi de sa garantie dans les DOM uniquement en 2002 et concernant uniquement un seul opérateur (la SIG située en Guadeloupe) qui atteignait le plafond des grands risques. Cette situation a été résolue et ne s'est jamais reproduite. Aucune demande de garantie n'a été refusée sur les DOM depuis. Il semble y avoir un amalgame avec la situation connue (et médiatisée) de certains grands groupes en métropole qui sont effectivement confrontés aujourd'hui au même problème. D'autre part, compte tenu de l'augmentation régulière et importante des fonds propres de la CGLLS, les encours des opérateurs situés dans les DOM sont aujourd'hui très en deçà du plafond des grands risques.

« 12 – Améliorer le système de garantie

L'amélioration de l'intervention de la CGLLS est décisive dès lors que les collectivités locales ont de plus en plus de difficultés à garantir les prêts. De manière générale, il apparaît nécessaire de réduire à 1,5 mois le délai dans lequel un opérateur peut saisir la CGLLS en l'absence de réponse de la commune. (3)

Surtout, la mission propose de faire rentrer la CGLLS dans le dispositif partenarial (4) et de prévoir, dans le cadre de la convention, une saisine directe et immédiate de la CGLLS et un coût d'intervention réduit et modulé (5). Dans ce cadre, il conviendrait également d'envisager la possibilité d'étendre la garantie de la CGLLS aux prêts finançant l'aménagement et l'amélioration. (6)

Enfin, il conviendrait d'étudier la possibilité et le coût de recourir à une hypothèque pour garantir certains prêts quand les autres solutions ne s'avèrent pas praticables. » (7)

(3) Cela risque d'entraîner un nombre important de dossiers qui, accordés dans un premier temps par la CGLLS, seront ensuite à classer sans suite quand les opérateurs auront la réponse des collectivités locales. C'était la raison pour laquelle existent des délais de carence en cas de non réponse des collectivités locales, car celles-ci, même si elles sont désireuses d'accorder leur garantie, mettent matériellement plusieurs mois pour délibérer. Un délai ramené à 3 mois serait plus réaliste (idem délai de carence actuel pour les prêts très sociaux PLAI et PLU).

(4) Il existe dans les DOM des accords (conventions écrites ou verbales) entre les collectivités locales et la CDC qui fixent les quotités de garantie pour chaque collectivité locale (commune, département et région) en fonction de leur capacité financière. La CGLLS n'est sollicitée en garantie que quand une collectivité locale n'assume pas sa part prévue dans l'accord.

(5) Cette solution suppose de supprimer pour les DOM le principe de subsidiarité attaché à l'intervention en garantie de la CGLLS, principe défini par son conseil d'administration. S'agissant d'un principe fondamental du rôle de la CGLLS dans le mécanisme du financement du logement locatif social, cela est-il possible et souhaitable ?

D'autre part, selon le principe de l'égalité de traitement de tous les opérateurs du logement social, peut-il y avoir deux régimes différenciés de garantie : un pour les DOM et un pour la métropole ?

En tout état de cause, la mise en œuvre de la solution proposée au paragraphe 1 (délai de carence) est incompatible avec la solution proposée au paragraphe 2 (saisine immédiate) : un choix devra être fait entre les deux propositions.

La CGLLS préfère pour sa part le raccourcissement du délai de carence.

(6) Il semble difficile d'étendre la garantie de la CGLLS aux opérations d'aménagements car la CGLLS ne peut garantir que des prêts CDC destinés au financement de logements locatifs sociaux. Par contre, la CGLLS garantit déjà les prêts à l'amélioration (PC Palulos) conformément au R 323-13 du CCH.

(7) Les hypothèques prises sur les logements locatifs sociaux bénéficient déjà d'un tarif réduit. De plus, la mise en œuvre de cette garantie, comme vous le précisez en page 5 (3^{ème} paragraphe) est difficile dans les DOM.

Observations de l'agence nationale pour la participation des employeurs à l'effort de construction

Courriel du 28 mars 2006

Expéditeur : M. François-Didier LEMOINE, directeur général

Bonjour,

Suite à votre mail du 21 mars, je vous prie de trouver ici quelques remarques qu'appelle, du point de vue de l'ANPEEC, le projet de rapport sur la politique du logement social outre-mer. Vu la brièveté des délais, certaines d'entre elles sont rédigées dans un style télégraphique et je vous prie de nous en excuser.

1. Quant au champ géographique : la Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (1% Logement) ne s'applique pas à Mayotte. Il n'y a donc pas d'investissements à ce titre dans cette collectivité.

2. La critique d'un cloisonnement des interventions financières (page 6) et les propositions corrélatives devraient être nuancées en ce qui concerne la PEEC.

Je rappelle que le « 1% Logement » n'est pas un financement d'Etat. Il est dans sa nature que les collecteurs du « 1% » agissent de façon autonome, et en fonction des besoins particuliers des salariés et des entreprises. L'ANPEEC n'intervient pas directement dans les DOM, mais en refinançant certaines des actions des collecteurs.

Cela n'exclut évidemment pas qu'existent les articulations nécessaires. C'est ainsi qu'existe dans chaque DOM un « guichet unique » pour les LES.

Des mécanismes plus lourds, tels que ceux qui existent en Métropole dans le cadre du « Plan de Cohésion Sociale », ne peuvent résulter que de négociations entre l'Etat et les partenaires sociaux, sur lesquelles l'ANPEEC n'a pas vocation à s'engager.

3. Il est exact que l'ANPEEC est disposée à accentuer son effort en faveur des DOM. Cela demande toutefois au moins quatre précisions :

a) Une modification significative de la nature des interventions de l'Agence serait soumise à l'accord des partenaires sociaux.

b) Ni la nature des interventions du « 1% » ni les moyens financiers de l'ANPEEC ne seraient cohérents avec une sorte de rôle palliatif de l'insuffisance de crédits publics. C'est seulement pour aider au montage de certaines opérations que ces moyens peuvent être efficaces.

c) L'ANPEEC consacre actuellement, en moyenne, 9 ou 10 millions d'euros par an aux DOM. Le chiffre de 60 ME par an, évoqué page 20 pour un financement par le « 1% », est totalement hors de portée des moyens de l'Agence.

d) Le « 1% » intervient généralement sous forme de prêts à conditions privilégiées. Le recours aux subventions est exceptionnel, en fonction de situations particulières qui le justifient. C'est grâce à cela que le « 1% » peut maintenir durablement ses capacités d'action. Le principe de subventions, brièvement évoqué page 18, demanderait donc à être fortement nuancé.

4. S'il semble effectivement exister un problème d'ajustement des CP de la LBU, on peut s'interroger sur l'efficacité qu'aurait une simple augmentation des moyens financiers disponibles. L'amélioration des capacités à monter et réaliser les opérations (donc, entre autres, la régularité des flux annuels de commandes publiques) paraît un préalable essentiel.

5. Les dispositifs de financement du logement locatif social ne sont pas les mêmes qu'en Métropole. Ils passent généralement pour plus favorables, et il n'est pas certain qu'ils constituent actuellement un frein. Quant à une intervention du « 1% » qui s'apparenterait à un simple transfert de charges de l'Etat, il paraît douteux qu'un accord puisse être trouvé avec les partenaires sociaux.

Ceux-ci verraient sans doute plus d'intérêt, dans les DOM, aux mécanismes facilitant l'accès social à la propriété au delà du « créneau » des LES, par exemple un dispositif de location-accession tel que celui actuellement étudié par l'ANPEEC.

6. Au total, pour ce qui concerne le « 1% », les orientations du projet de rapport ne paraissent pas pouvoir être retenues en l'état. Des contacts complémentaires devraient sans doute avoir lieu, notamment avec les partenaires sociaux, pour apprécier les possibilités.

*

* *

Nous sommes naturellement à votre disposition pour toute précision que vous souhaiteriez.
Bien à vous.

François-Didier LEMOINE
Directeur Général
ANPEEC

Courriel du 31 mars 2006

Expéditeur : M. Éric LEDOUX, responsable département immobilier

Observations de la Fédération des Sem sur le projet de rapport de la mission d'audit de modernisation sur la politique du logement social Outre-mer

I. DES INTERROGATIONS SUR LA MÉTHODE

La Fédération des Sem tient à souligner son grand étonnement à la lecture de la liste des personnes rencontrées ou consultées par la mission.

En effet, aucun élu local ne figure sur cette liste, alors que le rapport critique la faible implication des collectivités territoriales et recommande d'encourager l'émergence d'une collectivité chef de file par département.

De même, le rapport critique fortement les opérateurs sans avoir entendu un seul bailleur social, alors même que le groupe Nexity a été auditionné.

Enfin, avec 110 000 logements construits, entre 3 et 5 000 logements mis en chantier chaque année, près de 74 000 logements locatifs gérés, soit plus des deux tiers du parc locatif social et le pilotage des principales opérations de renouvellement urbain et de résorption de l'habitat insalubre, les Sem jouent un rôle de tout premier plan en matière d'habitat et d'aménagement Outre-mer.

Or, ni les Sem, ni leur fédération n'ont été associées à l'élaboration du projet de rapport.

II. DES POINTS D'ACCORD SUR LE CONSTAT DE L'IMPORTANCE DES BESOINS

Malgré les efforts de rattrapage entrepris depuis plusieurs années, la situation du logement social Outre-mer est préoccupante, plus encore qu'en métropole, et le retard croissant des crédits de paiement de l'État remet en cause la capacité financière des bailleurs sociaux à répondre à l'ampleur des besoins avec toutes les conséquences que cela peut avoir sur l'activité économique, la cohésion sociale et l'emploi Outre-mer. Il y a urgence.

Outre-mer, l'offre de logements ne permet pas de répondre aux besoins. Le nombre de demandeurs en attente d'un logement locatif social augmente.

L'habitat insalubre demeure une préoccupation et le nombre d'habitations insalubres augmente de manière significative.

Dans un contexte économique et social fragile (financements des collectivités territoriales limités, revenus moyens des ménages plus faibles qu'en métropole, un taux de chômage élevé avec 28% en moyenne), une politique du logement de l'État volontariste est nécessaire pour faire face à la croissance démographique et à la décohobitation des ménages. En effet, la croissance démographique est quatre fois supérieure à celle de la métropole.

III. DES POINTS DE DÉSACCORD IMPORTANTS SUR LES PROPOSITIONS

La Fédération des Sem tient tout d'abord à rappeler et à souligner le dynamisme des Sem Outre-mer et leur très forte implication dans le logement et l'aménagement.

Selon le projet de rapport, la SIDR se contenterait d'une gestion sans risque de son patrimoine et la SIGUY gèrerait son parc locatif.

Or, la SIDR a engagé une très forte diversification de son activité dans l'aménagement et la SIDR et la SIGUY mettent chaque année en chantier plusieurs centaines de logements sociaux.

1) La transformation des SIDOM en Offices Publics de l'Habitat irait à l'encontre de l'objectif de redynamiser la production de logements sociaux

En effet, cela détournerait les SIDOM de leur objectif de relancer la construction de logements sociaux en les contraignant à se consacrer à des opérations lourdes, complexes et coûteuses pour faire évoluer leur statut.

a) La transformation d'une Sem en Office Public de l'Habitat est juridiquement impossible

Une Sem, qui est une société commerciale, ne peut pas être transformée en établissement public. Il serait d'abord nécessaire de créer un Office Public de l'Habitat, après la promulgation de la loi *Engagement national pour le logement* et de l'ordonnance qui doit créer le statut des Offices Publics de l'Habitat.

Ce qui supposerait :

- une délibération du Conseil Général de chaque DOM,
- l'avis des Conseils Départementaux de l'Habitat,
- l'avis du Conseil Supérieur des HLM,
- un décret.

Une fois, les Offices Publics de l'Habitat créés, il leur resterait encore :

- soit à acquérir l'ensemble des logements des SIDOM sur la base de leur valeur vénale,
- soit à acquérir l'ensemble des actions des SIDOM, ce qui supposerait l'accord de la totalité des actionnaires des SIDOM, puis de dissoudre les SIDOM.

Toutes ces opérations s'étaleraient sur plusieurs mois et auraient un coût particulièrement élevé pour les Départements, sans que les sommes investies par les Départements pour l'acquisition des logements ou des actions des SIDOM ne contribuent à la production d'un seul logement social.

b) Le statut des Sem permet une plus grande réactivité que le futur statut d'Office Public de l'Habitat

- 1) Contrairement aux Offices Publics de l'Habitat, les contrats conclus par les Sem pour la construction de logements sociaux ne sont pas soumis au Code des Marchés Publics, mais à un régime plus souple qui permet une plus grande réactivité.

- 2) Contrairement aux Offices Publics de l'Habitat, les Sem bénéficient d'une plus grande souplesse pour fixer leur objet social, ce qui leur permet de s'adapter à l'évolution des attentes des collectivités locales et de l'État.
- 3) La gouvernance des Offices Publics de l'Habitat est figée.
La composition du Conseil d'Administration est fixée par la loi et le Président de l'Office ne peut pas être Directeur Général. Avec une Sem, il existe une plus grande souplesse d'organisation de la gouvernance. Le Conseil d'Administration peut opter pour la dissociation ou pour le cumul des fonctions de Président et de Directeur Général. En outre, la société peut choisir une organisation avec directoire et conseil de surveillance.
- 4) Seul le statut de Sem permet un réel partenariat entre l'État, les collectivités locales et des partenaires privés, au service du logement social.
- 5) Les capitaux ainsi rassemblés sous la forme de fonds propres démultiplient les capacités d'action. Les partenaires réunis au sein du Conseil d'Administration apportent, outre des capitaux, leurs compétences complémentaires.
- 6) Enfin, le statut de Sem permet, lorsque cela est souhaité, de faire évoluer la part respective de chacun des actionnaires.

2) La création d'un établissement public foncier et d'aménagement n'est pas une solution adaptée

La lecture du rapport laisse entendre que la production insuffisante de foncier aménagé provient d'une absence d'opérateurs sur ce champ, qui serait solutionnée par la création d'un établissement public foncier et d'aménagement dans chaque DOM. Nous ne partageons ni le constat, ni la solution préconisée.

En effet, des Sem d'aménagement existent dans chacun des DOM et ont réalisé avec efficacité et professionnalisme la quasi-totalité des opérations d'aménagement public : RHI, ZAC, programmes de renouvellement urbain ...

Le blocage actuel ne provient pas de l'absence d'opérateurs, mais de l'inadéquation des outils de financement pour aider des communes peu solvables à réaliser leurs projets d'aménagement. Le décret FRAFU imposant un minimum de 60 % de logements sociaux dans tout programme d'aménagement génère des déficits de bilan très importants que les volumes actuels de dotation FRAFU ne peuvent couvrir.

La révision de cette réglementation et la mise à niveau des fonds consacrés au soutien des collectivités pour financer leurs opérations d'aménagement permettront de relancer véritablement la production de foncier aménagé, alors que la création d'un nouvel opérateur comme un établissement public foncier d'aménagement ne règlera rien, comme l'illustre le précédent de l'EPAG de Guyane.

3) Rendre la défiscalisation plus efficace ne supprime pas la nécessité d'une politique de logement social basée sur des ressources budgétaires pérennisées.

Si la défiscalisation mérite d'être améliorée comme outil de renforcement de la mixité sociale dans les opérations d'aménagement, et comme outil pour répondre aux besoins de logements des classes moyennes, il nous paraît excessivement dangereux qu'elle se substitue à la LBU comme élément principal de financement du logement social.

A la moindre crise de confiance des investisseurs vis-à-vis des DOM (et le passé récent montre que les motifs de crises existent : sanitaire, cyclonique, sismique, sociale...), les ressources issues de la

défiscalisation risquent d'être orientées très rapidement vers d'autres objets, laissant sans financement la politique de logement social dans les DOM.

Le maintien d'un niveau important de ressources budgétaires sur cette politique est une nécessité.

IV. LES PROPOSITIONS DE LA FÉDÉRATION DES SEM POUR LA RELANCE DU LOGEMENT SOCIAL OUTRE-MER

Les Sem sont prêtes à se mobiliser, avec le Ministre de l'Outre-mer, pour relancer la production de logements sociaux et elles formulent plusieurs propositions pour atteindre cet objectif.

Les Sem souhaitent que le plan quinquennal pour le logement Outre-mer soit axé prioritairement sur le logement social et comprenne un volet pour les ménages dont les revenus sont compris entre deux et trois SMIC, notamment en adaptant le PLS et le dispositif de location-accession aux réalités économiques de l'Outre-mer.

1) Une loi de programmation pour le logement social Outre-mer constitue la première priorité

Véritable déclinaison pour l'Outre-mer du volet logement métropolitain de la loi de cohésion sociale, la programmation budgétaire de l'État doit permettre de soutenir pleinement la relance de la production de logement sociaux et intégrer le rattrapage intégral des crédits de paiement sur 5 ans.

Les Sem et leurs réseaux locaux sont prêts à ce que ce plan de relance s'accompagne d'un accord national, décliné au niveau local, se traduisant par des engagements à la fois collectifs et propres à chaque bailleur social.

Toutefois, cet engagement budgétaire ne saurait à lui seul résoudre les difficultés actuelles. Les Sem suggèrent qu'il s'accompagne, notamment, d'une remise à plat des paramètres de financement du logement social afin de tenir compte de l'importante augmentation des coûts de construction partout en Outre-mer. Il conviendrait tout spécialement de se pencher sur le LES et le LLTS, deux produits devenus structurellement déficitaires nécessitant la mobilisation des fonds propres des bailleurs sociaux. (cf. note annexe)

Se pose également la question de l'actualisation des bases fiscales des collectivités locales.

Les principaux bailleurs qui possèdent un parc ancien subissent de plein fouet l'augmentation de la TFPB (déficit communal, etc...).

Or, les cadastres sont loin d'être actualisés (en Guadeloupe, la perte de ressources fiscales est estimée entre 25 et 30%). L'actualisation des bases fiscales permettrait l'augmentation du nombre de rôles et une diminution de la TFPB par logement.

La croissance de la TFPB, est devenue insupportable pour les bailleurs sociaux et met en cause l'équilibre financier des opérations.

Enfin, il est de plus en plus délicat pour les Sem d'obtenir les garanties d'emprunt de la part des collectivités locales. Il s'agit d'un réel facteur de ralentissement de la production qu'il conviendrait de corriger, tout particulièrement en Guadeloupe où le refus ou l'incapacité de certaines collectivités locales à garantir les emprunts contraint les bailleurs sociaux à recourir à la CGLLS, ce qui se traduit par une cotisation de 2%.

2) La question du foncier

Face à la rareté et au coût croissant du foncier équipé, les Sem sollicitent la révision du décret FRAFU (suppression du minimum de 60 % de logements sociaux) et un abondement suffisant et pluriannuel du Frafu primaire comme du Frafu secondaire, ainsi qu'un développement des politiques foncières au niveau local pour une meilleure intégration du logement social.

Il est, par ailleurs, crucial que la prochaine génération des fonds structurels ainsi que des fonds nationaux qui seront contractualisés dans les Contrats de Projets État/Région (CPER) soient, pour partie, orientés vers la production du foncier viabilisé et du logement social.

Les Sem réclament également un effort supplémentaire de l'État et des grandes entreprises publiques afin de libérer leurs terrains en faveur du logement social, spécialement dans la zone des 50 pas géométriques.

Il est nécessaire de créer un instrument de portage afin de limiter la spéculation foncière. Il conviendrait parallèlement de revoir les documents d'urbanisme afin d'ouvrir à l'urbanisation de nouvelles zones et de densifier certaines zones urbaines.

Parallèlement, il est nécessaire de trouver un dispositif permettant de gérer l'indivision qui constitue un facteur de blocage dans les centres villes.

3) La défiscalisation et le logement social

Si la défiscalisation ne paraît pas, à première vue, une solution opportune pour les Sem de construction pour contribuer au financement du logement social puisque cette activité est depuis peu défiscalisée, quelques Sem ont eu recours à des montages de type SCI ou GIE avec des partenaires financiers pour des opérations sociales.

Ces solutions nécessitent toutefois une solide ingénierie financière et de sérieuses garanties pour les investisseurs. Elles génèrent également des droits de mutation et des coûts de montage conséquents ainsi qu'un allongement des délais et subissent parfois des retards d'instruction conséquents.

En cette matière, il pourrait être envisagé :

> d'étendre au-delà des ZUS, dans toutes les zones d'aménagement public comprenant au minimum 20% de logements sociaux, la bonification du taux de défiscalisation prévue par la loi pour augmenter la mixité sociale dans les programmes d'aménagement et faire participer les investisseurs privés aux efforts d'aménagement des collectivités.

> d'imposer, en dehors des opérations d'aménagement, pour tout programme de plus de 10 logements, un pourcentage minimum de 20% de logements sociaux à réaliser ; celui-ci pouvant être majoré dans les communes ne respectant pas le seuil de la loi SRU.

> de moduler, à l'instar de l'évolution en métropole du dispositif d'amortissement « De Robien » vers le dispositif « Borloo », les taux de défiscalisation en fonction des contreparties sociales traduites par des niveaux de loyer différenciés. Ce dispositif permettrait de contribuer à mettre sur le marché des logements à loyer modéré accessibles aux classes moyennes aujourd'hui exclues à la fois du logement social et de la production issue de la défiscalisation.

> de créer des instruments permettant aux investisseurs d'apporter aux Sem, en défiscalisation et selon un taux majoré, des fonds abondés « à perte » pour le financement de logements sociaux, à l'image du dispositif destiné à l'investissement industriel dans les DOM, ce qui permettrait d'éviter le délicat montage de SCI propriétaires des logements et d'adapter la production de logements à la lumière des besoins locaux.

> d'orienter également la défiscalisation vers la réhabilitation du patrimoine social tout particulièrement du patrimoine concerné par le risque sismique. Une part importante du patrimoine des bailleurs sociaux des Antilles nécessite d'importants travaux de prévention et également des démolitions reconstructions.

> de soustraire les montages impliquant les bailleurs sociaux à l'obligation d'obtenir d'un agrément auprès de la DGI pour les opérations réalisées dans le cadre de ces montages.

4) Solvabilité des ménages

Au-delà des difficultés évoquées ci-dessus, l'Outre-mer est bien souvent pénalisé en matière d'aides personnelles au logement ce qui fragilise à la fois l'accès et le maintien des ménages dans leurs logements.

A cet égard, et par souci d'équité, les Sem réclament une révision du forfait charges DOM pris en compte dans le calcul de l'Allocation Logement.

Il conviendrait également d'instaurer dans les DOM, sur le même principe que l'APL-Foyer en métropole, une AL-Foyer pour permettre le développement d'offres de logements spécifiques, dont l'insuffisance n'est pas le fait d'une absence d'opérateurs, mais bien du manque de solvabilisation des « clients » finaux, déséquilibrant l'exploitation des structures gestionnaires de ces formes d'habitats spécifiques.

non signé

Propositions d'ajustements des paramètres de financement du logement social

I. LE LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

L'évolution constatée des coûts du foncier et de la construction, mais également l'impact de nouvelles contraintes réglementaires à venir (nouvelles normes thermiques et acoustiques, obligation de fourniture d'eau chaude...), imposent de revoir un certain nombre de règles relatives au financement du logement social, afin de conserver une faisabilité économique à cette production.

Parmi les modifications à apporter, il convient de citer :

- a) Pour la production neuve
 - 1) Confirmer la suppression du prix de revient plafond et son remplacement par la notion de prix de référence servant à calculer le loyer plafond (art. 5 de l'arrêté du 13 mars 1986 modifié relatif aux caractéristiques techniques...).
 - 2) Augmenter les deux paramètres de calcul de l'assiette de subvention (par logement et par surface) d'au moins 10% (art. 7 de l'arrêté du 13 mars 1986 modifié relatif aux caractéristiques techniques...).
 - 3) Prévoir une majoration de 10% supplémentaire de l'assiette de subvention pour tenir compte des surcoûts spécifiques en cas de construction de logements locatifs sociaux dans certaines zones difficiles.
 - 4) Majorer l'assiette de subvention et le prix de référence servant au calcul du loyer de 4 000 €/logt en cas de production d'eau chaude solaire, pour rendre celle-ci plus intéressante que l'installation de chauffe-eau électrique (dans le cadre de la défiscalisation, l'aide fiscale de 4% supplémentaire en cas d'installation de chauffe-eau solaire, correspond à un avantage moyen de 4 000 à 6 000 €/logt).
 - 5) Supprimer la non prise en compte du foncier dans le coût de l'opération lorsque le terrain a été acquis depuis plus de 10 ans.
 - 6) Recaler les paramètres de calcul de la surcharge foncière (charge foncière de référence) en tenant compte de la réalité des coûts et la fixer au minimum à $150 \text{ € } X (s+sa/2)$ – (art. 8 de l'arrêté du 13 mars 1986 relatif aux caractéristiques techniques...).
 - 7) Pour les LLTS, fixer le loyer à 80% du loyer plafond LLS, sans déduction des subventions complémentaires de l'État, conformément à la note du 09 juin 1998 du Secrétariat d'État à l'Outre-mer (art. 7 de l'arrêté du 20 février 1996 relatif aux prêts aidés et aux subventions de l'État pour les LLTS).

b) Pour le parc existant

- 1) Afin d'encourager l'installation de chauffe-eau solaires sur le parc existant :
 - prévoir un délai suffisant pour l'équipement de ce parc (jusqu'à 2013) afin de pouvoir bénéficier des financements européens sur ce thème et éviter la saturation des fournisseurs ;
 - permettre une augmentation de 0,30 €/m² du loyer plafond de référence des logements équipés en installation solaire.
- 2) Augmenter l'assiette de subvention pour la réhabilitation du parc ancien et la fixer au minimum à 45k€/logt pour tenir compte de l'importance des travaux de mises aux normes à effectuer sur le patrimoine le plus ancien (arrêté du 27 décembre 2001 relatif aux conditions de financement des travaux d'amélioration des logements locatifs sociaux dans les départements d'Outre-mer).

II. L'ACCESSION SOCIALE

De la même manière que pour le locatif, un certain nombre d'ajustements sont à apporter aux conditions de production de logements en accession sociale, notamment :

- 1) Majorer de 10% les plafonds de subvention du LES pour tenir compte de l'augmentation des coûts du foncier et du BTP, ainsi que des contraintes réglementaires imposant une augmentation des prestations (art. 7 de l'arrêté du 29 avril 1997 modifié relatif aux aides de l'État pour l'accession très sociale).
- 2) Comme pour le locatif, prévoir une majoration de 10% de la subvention de base, pour tenir compte des surcoûts spécifiques en cas de construction de LES dans certaines zones difficiles.
- 3) Majorer la subvention de 4 000 €/logt en cas de production d'eau chaude solaire pour éviter le recours au chauffe-eau électrique.
- 4) Réintroduire dans les DOM le PTZ 40 pour rétablir une continuité dans la filière accession du très social ou privé : LES/PTZ 40/PTZ/Défiscalisation.
- 5) Adapter la location-accession (PSLA) aux réalités économiques de l'Outre-mer.

ANNEXES

ANNEXES

Annexe 1	Lettre de cadrage de la mission
Annexe 2	Liste des personnes rencontrées ou consultées par la mission
Annexe 3	Données relatives au logement aidé dans les DOM
Annexe 4	Données socio-démographiques relatives aux DOM et à Mayotte
Annexe 5	Financement de l'extension aux DOM et à Mayotte du plan de cohésion sociale (volet logement)

Annexe 1 : Lettre de cadrage de la mission



Inspection générale
des finances

Conseil général des ponts
et chaussées

Inspection générale
de l'administration

Lettre de cadrage

OBJET : Mission d'audit de modernisation sur la politique du logement social outre-mer

Financée depuis 1998 sur le budget du ministère de l'outre-mer, la politique du logement social dans les départements d'outre-mer et à Mayotte constitue un enjeu de solidarité nationale majeur pour l'amélioration des conditions de vie locales.

Au plan budgétaire, la masse des autorisations engagées dans le cadre de la ligne budgétaire unique représente sur les cinq dernières années un montant cumulé supérieur à 1,5 milliard d'euros.

Cette importance s'explique d'abord par les besoins de la population, qui compte une part plus élevée qu'en métropole de ménages éligibles au logement social, et qui connaît une forte poussée démographique. De même, il convient de souligner la prépondérance économique du secteur du bâtiment et des travaux publics qui, d'une part, fait vivre de nombreuses PME, et, d'autre part, s'avère très sensible aux aléas des politiques publiques. Enfin, une part significative du parc social dans les départements d'outre-mer se caractérise par une grande exposition aux risques naturels.

Dans ce contexte, l'audit cherchera à analyser si la procédure de financement du logement social est efficace et efficiente.

Il s'agira en particulier :

- de déterminer les effets de la défiscalisation sur la production de logements en général et sur le logement social en particulier ;
- d'identifier l'importance des facteurs de baisse de la production à moyens budgétaires constants ;
- d'évaluer la cohérence de l'action gouvernementale en matière de logement social entre le dispositif Borloo et la politique mise en œuvre par le ministère de l'outre-mer ;
- de formuler des préconisations permettant de rendre plus efficiente la procédure, de diversifier les moyens de financement disponibles, de faciliter la disponibilité

foncière, et de limiter les goulots d'étranglement dus aux opérateurs (bailleurs sociaux, sociétés immobilières et entreprises du BTP).

L'audit sollicitera notamment les services centraux des ministères chargés de l'outre-mer, des finances et de l'équipement (DGUIHC), ainsi que les préfets de région, préfets des départements d'outre-mer, le préfet de Mayotte et les services déconcentrés de l'équipement, auxquels copie de la présente lettre de cadrage sera adressée.

Ses premières conclusions sont attendues pour le 17 mars 2006.

Anne BOLLIET (IGF) Bernard DE KORSACK (CGPC) Philippe CANNARD (IGA)

Bernard FONTAINE (IGF) Pierre DUBOIS (CGPC)

Dominique DUCOS-FONFREDE (CGPC)

Destinataires :

- Monsieur Frank MORDACQ, directeur général de la modernisation de l'Etat
- Monsieur Alain LECOMTE, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- Monsieur Philippe LEYSENNE, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer
- Messieurs les préfets de région, préfets de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de la Réunion, Monsieur le préfet de Mayotte

Destinataires en copie :

- Monsieur Jean-Pierre JOUYET, chef du service de l'inspection générale des finances
- Monsieur Claude MARTINAND, vice-président du conseil général des ponts et chaussées
- Monsieur Daniel LIMODIN, chef du service de l'inspection générale de l'administration

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées ou consultées par la mission

MINISTERE DE L'OUTRE-MER

CABINET DU MINISTRE

M. Dominique VIAN, directeur du cabinet

M. Bernard DUJARDIN, conseiller technique

DIRECTION DES AFFAIRES ECONOMIQUES, SOCIALES ET CULTURELLES DE L'OUTRE-MER

M. Philippe LEYSSENE, directeur

M. Jean-Michel BEDECARRAX, sous-directeur des affaires sociales et culturelles

Mme Valérie WATHIER, chef du département habitat et politique de la ville

M. Serge KAYSER, département habitat et politique de la ville

MINISTERE DE L'EMPLOI, DE LA COHESION SOCIALE ET DU LOGEMENT

MINISTERE DES TRANSPORTS, DE L'EQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

DIRECTION GENERALE DE L'URBANISME, DE L'HABITAT ET DE LA CONSTRUCTION

M. Alain LECOMTE, directeur général

M. Patrick ALBRECHT, chargé de mission territorial DOM TOM

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT DE LA GUADELOUPE

M. Jean-Michel MAURIN, directeur départemental

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT DE LA GUYANE

M. Olivier TRETOUT, directeur départemental

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT DE LA MARTINIQUE

M. Jean-Yves DODU, directeur départemental

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT DE LA REUNION

M. Jean-Luc MASSON, directeur départemental

DIRECTION DE L'EQUIPEMENT DE MAYOTTE

M. Yves-Marie RENAUD, directeur p.i.

MISSION INTERMINISTERIELLE D'INSPECTION DU LOGEMENT SOCIAL (MIILOS)

M. Lucien TOUZERY, délégué territorial Île-de-France

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

M. Jean-Pierre LIEB, chef du service juridique

M. Richard HEURTIER, chef de section

DIRECTION GENERALE DU TRESOR ET DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE

Mme Marie-Anne BARBAT-LAYANI, sous-directrice des banques et des financements d'intérêt général

M. Laurent ALEGRET, chef du bureau départements et territoires d'outre-mer

Mme Annie BRIAND, adjointe au chef du bureau financement du logement et activités d'intérêt général

M. Hervé LE CORRE, adjoint au chef du bureau financement du logement et activités d'intérêt général

DIRECTION DU BUDGET

M. Vincent RICHARD, chef du bureau intérieur finances locales et outre-mer

Mme Marion COULOUMA, bureau intérieur finances locales et outre-mer

M. Philippe SAUVAGE, chef du bureau territoires logement ville

MISSION D'APPUI A LA REALISATION DES CONTRATS DE PARTENARIAT PUBLIC PRIVE

M. François BERGERE, secrétaire général

M. Jean-Yves GACON, directeur de projets

M. Patrice MOURA, directeur de projets

MINISTERE DE LA JUSTICE

DIRECTION DES AFFAIRES CIVILES ET DU SCEAU

M. Édouard JOB, bureau du droit des personnes et de la famille

AGENCE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT (AFD)

Mme Catherine CHEVALLIER, directrice adjointe du département outre-mer

M. Christian FOREST, département outre-mer, chargé de mission sociétés immobilières

M. Louis-Jacques VAILLANT, responsable de la division financement de l'action locale décentralisée

Mme Valérie DRIOT, division financement de l'action locale décentralisée

INSTITUT D'EMISSION DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER (IEDOM)

M. Patrick BESSE, directeur

M. Victor NUGENT, adjoint au chef de la division information économique et réseaux

Mme Sandie BOYER, chargée de mission à la division information économique et réseaux

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE ET DES ETUDES ECONOMIQUES (INSEE)

M. Gabriel GAMBLIN, responsable de la mission DOM-TOM

M. Jacques CAZENAVE, unité recensement de la population

CAISSE DE GARANTIE DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL (CGLLS)

M. Patrick LAPORTE, directeur général

Mme Catherine ROUARD, chef du service des garanties

M. François MUZIKAS, adjoint au chef du service des aides

CAISSE DES DEPOTS ET CONSIGNATIONS (CDC)

M. Maurice SISSOKO, responsable de la gestion des fonds d'épargne

AGENCE NATIONALE POUR LA PARTICIPATION DES EMPLOYEURS A L'EFFORT DE CONSTRUCTION (ANPEEC)

M. François-Didier LEMOINE, directeur général

M. Patrice GUEGUEN, chef du service des actions prioritaires

ASSOCIATION FONCIERE LOGEMENT

M. François de WAROQUIER, directeur général

AGENCE NATIONALE POUR L'HABITAT (ANAH)

M. Serge CONTAT, directeur général

AGENCE NATIONALE POUR LA RENOVATION URBAINE (ANRU)

M. Philippe VAN de MAELE, directeur général

CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)

Mme Françoise MERIAU-FARSAT, pôle réglementation des prestations

Mme Chantal SALETTES, pôle statistiques de prestations et d'action sociale

UNION SOCIALE DE L'HABITAT

M. Christian DUCHATELIER, vice-président

M. Mahieddine HEDLI, directeur à l'outre-mer

M. Claude TAFFIN, directeur des études économiques et financières

FEDERATION DES SOCIETES D'ECONOMIE MIXTE

M. Maxim PETER, directeur général

M. Eric LEDOUX, responsable département immobilier

GROUPE NEXITY

M. Gilles BOUVELOT, directeur

PERSONNALITES QUALIFIEES

M. Patrice ARRES-LAPOQUE, chargé jusqu'en 1997 du département du logement outre-mer au ministère de l'équipement (en poste à la direction régionale de l'environnement de la région Bretagne)

M. Jean BOSVIEUX, directeur des études à l'association nationale pour l'information sur le logement (ANIL)

Mme Marie-Dominique CALÇA, sociologue (en poste à la direction générale de l'action sociale du ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement)

M. Attila CHEYSSIAL, urbaniste (en activité à La Réunion)

M. Gilles HORENFELD, cabinet Développement de l'habitat, études et conseil (DHEC)

Annexe 3 : Données relatives au logement aidé dans les DOM

(Source : ministère du logement / DGUHC/ Sitadel)

GUADELOUPE

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Moyenne
logts autorisés	6 211	5 841	7 105	4 974	3 864	4 279	5 379
- dont loc sociaux	1 855	1 490	2 690	1 266	405	1 068	1 462
- dont privés	4 356	4 351	4 415	3 708	3 459	3 211	3 917
- dont SCI	732	873	685	513	429	463	616
- dont particuliers	3 137	2 999	3 480	2 675	2 620	2 358	2 878
% logts loc sociaux	29,9%	25,5%	37,9%	25,5%	10,5%	25,0%	27,2%
- dont individuels	3 437	3 308	3 891	3 025	2 845	2 603	3 185
- dont collectifs	2 774	2 533	3 214	1 949	1 019	1 676	2 194
% individuels	55,3%	56,6%	54,8%	60,8%	73,6%	60,8%	59,2%
% collectifs	44,7%	43,4%	45,2%	39,2%	26,4%	39,2%	40,8%

logts sociaux financés	2 574	2 140	1 814	1 829	1 723	1 619	1 950
- dont locatifs	2 059	2 006	1 568	1 661	1 447	1 542	1 714
- dont accession	515	134	246	168	276	77	236
% locatif	80,0%	93,7%	86,4%	90,8%	84,0%	95,2%	87,9%
% accession	20,0%	6,3%	13,6%	9,2%	16,0%	4,8%	12,1%

logts sociaux livrés	1 930	835	1 085	2 034	1 338	1 359	1 430
- dont locatifs	1 690	774	1 079	1 884	1 241	1 278	1 324
- dont accession	240	61	6	150	97	81	106

GUYANE

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Moyenne
logts autorisés	1 619	1 435	1 290	861	1 213	1 395	1 302
- dont loc sociaux	887	687	481	338	790	509	615
- dont privés	732	748	809	523	423	886	687
- dont SCI	43	228	343	79	288	220	200
- dont particuliers	456	416	390	385	443	460	425
% logts loc sociaux	54,8%	47,9%	37,3%	39,3%	65,1%	36,5%	47,3%
- dont individuels	816	855	583	527	708	781	712
- dont collectifs	803	580	707	334	505	614	591
% individuels	50,4%	59,6%	45,2%	61,2%	58,4%	56,0%	54,7%
% collectifs	49,6%	40,4%	54,8%	38,8%	41,6%	44,0%	45,3%

logts sociaux financés	744	569	827	777	385	1 036	723
- dont locatifs	520	330	623	658	272	920	554
- dont accession	224	239	204	119	113	116	169
% locatif	69,9%	58,0%	75,3%	84,7%	70,6%	88,8%	76,6%
% accession	30,1%	42,0%	24,7%	15,3%	29,4%	11,2%	23,4%

logts sociaux livrés	568	370	786	759	431	424	556
- dont locatifs	505	297	661	582	264	356	444
- dont accession	63	73	125	177	167	68	112

MARTINIQUE

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Moyenne
logts autorisés	4 292	4 053	3 513	3 527	3 189	3 710	3 714
- dont loc sociaux	1 452	824	685	604	341	166	679
- dont privés	2 840	3 229	2 828	2 923	2 848	3 544	3 035
- dont SCI	607	810	404	733	356	785	616
- dont particuliers	2 039	2 225	2 079	1 815	1 930	1 780	1 978
% logts loc sociaux	33,8%	20,3%	19,5%	17,1%	10,7%	4,5%	18,3%
- dont individuels	2 253	1 828	1 434	1 712	1 259	1 930	1 736
- dont collectifs	2 039	2 225	2 079	1 815	1 930	1 780	1 978
% individuels	52,5%	45,1%	40,8%	48,5%	39,5%	52,0%	46,7%
% collectifs	47,5%	54,9%	59,2%	51,5%	60,5%	48,0%	53,3%

logts sociaux financés	963	1 584	937	661	541	769	909
- dont locatifs	784	1 308	687	406	297	567	675
- dont accession	179	276	250	255	244	202	234
% locatif	81,4%	82,6%	73,3%	61,4%	54,9%	73,7%	74,2%
% accession	18,6%	17,4%	26,7%	38,6%	45,1%	26,3%	25,8%

logts sociaux livrés	1 094	777	919	1 125	612	NC	905
- dont locatifs	1 031	704	794	948	445	NC	784
- dont accession	63	73	125	177	167	NC	121

REUNION

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Moyenne
logts autorisés	9 788	9 752	8 319	6 322	10 274	11 035	9 248
- dont loc sociaux	1 841	1 535	1 530	884	1 206	1 400	1 399
- dont privés	7 947	8 217	6 789	5 438	9 068	9 635	7 849
- dont SCI	1 284	1 974	1 589	1 483	2 725	3 340	2 066
- dont particuliers	5 997	5 519	4 900	3 777	5 956	5 731	5 313
% logts loc sociaux	18,8%	15,7%	18,4%	14,0%	11,7%	12,7%	15,1%
- dont individuels	6 598	6 081	4 959	3 853	6 082	5 924	5 583
- dont collectifs	3 190	3 671	3 360	2 469	4 192	5 111	3 666
% individuels	67,4%	62,4%	59,6%	60,9%	59,2%	53,7%	60,4%
% collectifs	32,6%	37,6%	40,4%	39,1%	40,8%	46,3%	39,6%

logts sociaux financés	2 657	2 104	3 456	2 937	2 078	2 720	2 659
- dont locatifs	1 469	1 275	2 136	1 707	1 203	1 835	1 604
- dont accession	1 188	829	1 320	1 230	875	885	1 055
% locatif	55,3%	60,6%	61,8%	58,1%	57,9%	67,5%	60,3%
% accession	44,7%	39,4%	38,2%	41,9%	42,1%	32,5%	39,7%

logts sociaux livrés	2 253	2 282	2 182	2 366	2 206	NC	2 258
- dont locatifs	1 832	1 348	1 541	1 682	1 366	NC	1 554
- dont accession	421	934	641	684	840	NC	704

TOTAL 4 DOM (hors Mayotte)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Moyenne
logts autorisés	21 910	21 081	20 227	15 684	18 540	20 419	19 644
- dont locatifs sociaux	6 035	4 536	5 386	3 092	2 742	3 143	4 156
- dont privés	15 875	16 545	14 841	12 592	15 798	17 276	15 488
- dont SCI	2 666	3 885	3 021	2 808	3 798	4 808	3 498
- dont particuliers	11 629	11 159	10 849	8 652	10 949	10 329	10 595
% logts locatifs sociaux	27,5%	21,5%	26,6%	19,7%	14,8%	15,4%	21,2%
- dont individuels	13 104	12 072	10 867	9 117	10 894	11 238	11 215
- dont collectifs	8 806	9 009	9 360	6 567	7 646	9 181	8 428
% individuels	59,8%	57,3%	53,7%	58,1%	58,8%	55,0%	57,1%
% collectifs	40,2%	42,7%	46,3%	41,9%	41,2%	45,0%	42,9%
logts sociaux financés	6 938	6 397	7 034	6 204	4 727	6 144	6 241
- dont locatifs	4 832	4 919	5 014	4 432	3 219	4 864	4 547
- dont accession	2 106	1 478	2 020	1 772	1 508	1 280	1 694
% locatif	69,6%	76,9%	71,3%	71,4%	68,1%	79,2%	72,9%
% accession	30,4%	23,1%	28,7%	28,6%	31,9%	20,8%	27,1%
logts sociaux livrés	5 845	4 264	4 972	6 284	4 587	NC	5 190
- dont locatifs	5 058	3 123	4 075	5 096	3 316	NC	4 134
- dont accession	787	1 141	897	1 188	1 271	NC	1 057

Annexe 4 : Données socio-démographiques relatives aux DOM et à Mayotte

		Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	total DOM	Mayotte	DOM+May.	métropole
Démographie									
Population totale en 1990	(1)	386 987	114 678	359 572	597 823	1 459 060	94 410	1 553 470	56 615 155
Population totale en 1999	(1')	422 496	157 213	381 427	706 300	1 667 436	131 320	1 798 756	58 518 395
Population totale en 2005	(1'')	453 000	191 000	397 800	774 600	1 816 400	176 000	1 992 400	60 702 000
Taux moyen annuel d'évolution 1990-1999	(2)	0,98%	3,57%	0,66%	1,87%	1,49%	5,65%		0,37%
Taux moyen annuel d'évolution 1999-2005	(2')	1,17%	3,30%	0,70%	1,55%	1,44%	3,73%		0,61%
Nombre d'enfants par femme	(3)	2,2	3,9	2,0	2,5		4,5		1,9
Nombre de ménages	(4)	163 000	54 000	155 900	250 850	623 750	36 940	660 690	25 431 000
Taille moyenne des ménages		2,8	3,5	2,6	3,1	2,9	4,8	3,0	2,4
Superficie (km ²)		1 703	90 000	1 100	2 520		374		550 000
Densité de population		266	2	362	307		471		110

Emploi et revenus

PIB/habitant (euros)	(5)	13 071	10 550	14 283	13 291		3 960		26 511
Taux de chômage	(6)	26,4%	26,5%	22,4%	31,9%		27,2%		9,5%
Nb de bénéficiaires des allocations logement	(7)	35 069	10 562	33 848	86 927	166 406	50	166 456	5 609 592
% ménages		21,5%	19,6%	21,7%	34,7%	26,7%	0,1%	25,2%	22,1%
Montant moyen mensuel de l'aide versée (euros)	(8)	232	251	225	223		nd		185
Nb d'allocataires des minima sociaux	(9)	72 696	22 516	74 626	151 824	321 662			3 113 945
% ménages		44,6%	41,7%	47,9%	60,5%	51,6%			12,2%
dont : bénéficiaires RMI-RSO	(10)	34 700	12 850	33 430	74 100	155 080	so		998 645
% ménages		21,3%	23,8%	21,4%	29,5%	24,9%			3,9%
Nb d'immatriculations de voitures particulières neuves	(11)	12 278	4 167	13 491	22 231	52 167	2 722	54 889	1 961 833
% ménages		7,5%	7,7%	8,7%	8,9%	8,4%	7,4%	8,3%	7,7%

Logement

Nb de résidences principales	(12)	144 800	46 170	131 000	215 000	536 970	36 940	573 910	25 552 000
- dont propriétaires		60,6%	40,0%	57,6%	53,8%		59,0%		57,0%
- dont locataires		34,3%	51,0%	35,0%	40,1%		29,0%		40,0%
- dont public		13,7%	34,8%	19,0%	18,4%				
- dont privé		20,6%	16,2%	16,0%	21,6%				
- dont logés gratuitement		5,1%	9,0%	7,4%	6,1%		12,0%		3,0%
Densité du parc locatif social	(13)	58	50	62	62	60	so		69
Part de la population vivant en zone urbaine sensible (ZUS)	(14)	8,7%	15,8%	6,5%	17,4%				7,6%
Nb moyen de personnes/pièce	(15)	0,77	1,02	0,76	0,85			1,80	0,58

(1) INSEE - RGP 1990 - sauf Mayotte (1991)

(1') INSEE - RGP 1999 - sauf Mayotte (1997)

(1'') INSEE - premières estimations provisoires de population au 01/01/05

(2) pour Mayotte : variation annuelle moyenne 1991-1997

(2') pour Mayotte : variation annuelle moyenne 1997-2005

(3) =indice synthétique de fécondité - INSEE - Réunion, Mayotte : 2004

(4) outre-mer : estimations 2005 - métropole : RGP 1999

(5) INSEE - Guadeloupe, Guyane et Martinique : 2000 - Réunion : 2002 - Mayotte : INSEE CEROM 2005 sur données 2001 - métropole : France entière 2004

(6) métropole : INSEE - 4^e trimestre 2005 - Guadeloupe : calcul mission à partir de l'emploi total estimé au 31/12/03 (INSEE) et du nb de demandeurs d'emploi au 31/12/04 (ANPE) - Réunion : 2^e trimestre 2005 - Mayotte : DTEFP 2004

(7) et (8) ALF et ALS - CNAF - au 31/12/04

(9) Ministère de l'emploi (DREES) - 2005 - détail par DOM : calcul mission par application des données observées pour l'API, le RMI, l'AAH et l'ASS au 31/12/01

(10) 2005 - métropole : 2003

(11) INSEE - Guadeloupe, Guyane, Martinique : 2002 - Réunion : 2004 - Mayotte : 2002 (y compris voitures d'occasion)

(12) INSEE - RGP 1999 sauf : Mayotte (2002) et métropole (au 01/07/04)

(13) =nb de logements locatifs sociaux pour 1 000 habitants - ministère du logement (DAEI) - au 01/01/04

(14) INSEE - RGP 1999

(15) INSEE - Mayotte : 2002

Quelques commentaires à partir de ces données :

La Martinique est le seul territoire dont le profil d'évolution démographique se rapproche vraiment de celui de la métropole, en termes de croissance annuelle, de fécondité et de taille des ménages.

La Guyane mise à part, la densité de population est de l'ordre du triple de celle de la métropole.

Le PIB par habitant des DOM correspond à la moitié de celui de métropole (celui de la Guyane étant un peu inférieur).

Le taux de chômage est environ le triple de ce qu'il est en métropole.

La proportion des ménages bénéficiant d'allocations logement est similaire à celui de métropole, sauf à la Réunion, où il lui est supérieur d'environ la moitié. L'allocation moyenne versée outre-mer est supérieure d'environ un quart.

La part des ménages allocataires des minima sociaux est de l'ordre du quadruple de ce qui est observé en métropole et dépasse les 60% des ménages à la Réunion, soit 5 fois le taux métropolitain.

En dépit de ces indicateurs traduisant une forte précarité, la proportion des ménages ayant immatriculé une voiture neuve dans l'année est analogue, voire supérieure (Martinique, Réunion) à celle de la métropole.

A l'exception de la Guyane, la répartition entre les propriétaires et locataires est similaire à celle de la métropole.

La densité du parc locatif social est inférieure de 15% à celle de la métropole.

Le nombre de personnes par pièce principale reste nettement supérieur au niveau métropolitain.

**Annexe 5 : Financement de l'extension aux DOM et à Mayotte du plan de cohésion sociale
(volet logement)**

VOLET LOGEMENT DU PLAN DE COHESION SOCIALE : DOM + MAYOTTE							
BESOINS DE FINANCEMENT PUBLIC							
Equivalent Subvention Budgétaire (ESB)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
A) Construction et amélioration							
a) Locatif social							
Nb de logements	4 711	5 400	5 400	5 400	5 400	5 400	27 000
en millions d'€	109	135	135	135	135	135	675
b) Accession sociale							
Nb de logements	1 650	1 650	1 650	1 650	1 650	1 650	8 250
en millions d'€	42	42	42	42	42	42	210
c) Amélioration							
Propri. occupants (nb de logements)	4 000	3 000	3 000	3 000	3 000	3 000	15 000
PAH : en millions d'€	59	30	30	30	30	30	150
Bailleurs privés (nb de logements)	453	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	5 000
en millions d'€	7	15	15	15	15	15	75
Parc social (nb de logements)	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	5 000
en millions d'€	6	6	6	6	6	6	30
B) Résorption de l'habitat insalubre							
RHI (en millions d'€)	47	25	25	25	25	25	125
C) Aide à la surcharge foncière	pm	54	54	54	54	54	270
TOTAL en millions d'€	270	307	307	307	307	307	1 535

FINANCEMENT DU VOLET LOGEMENT DU PCS DOM+MAYOTTE

ESB* en millions d'€ courants							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
8	Besoin de financement public	270	307	307	307	307	1 535
	Moyens de financement						
	a) aide fiscale à l'opérateur immobilier	0	60	100	140	143	586
9	b) autorisations d'engagement (AE)	270	157	117	77	74	499
	c) ANAH (redéploiement)	0	30	30	30	30	150
	d) 1% logement	0	60	60	60	60	300
	TOTAL	270	307	307	307	307	1 535
	Montant des AE à ouvrir	270	157	117	77	74	499
	Montant des CP à ouvrir						
10	CP sur AE antérieures à 2007	173	111	111	111	32	476
11	CP théoriques sur AE nouvelles		79	137	97	76	499
	CP ouverts sur AE nouvelles		62	62	62	141	389
	TOTAL CP	173	173	173	173	173	865

IMPACT DU PCS DOM SUR LE BUDGET GENERAL

en millions d'€ courants							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
	Dépense fiscale :	200	200	200	200	200	1 000
	dont dép. fiscale du PCS DOM	0	60	100	143	143	586
	Dotations budgétaires :						
	Total AE	270	157	117	77	74	499
	Total CP	173	173	173	173	173	865
	dont CP sur AE antérieures à 2006	173	95	95	95	95	475
	dont CP sur AE du PCS DOM	0	78	78	78	78	390
12	Déficit cumulé en CP du PCS		-79	-118	-117	-113	-109
	Déficit cumulé sur AE 2000-2006	-684	-589	-494	-399	-304	-209

Hypothèses :

A) Besoins de financement

- 1) Les financements nécessaires, qu'ils soient d'origine budgétaire ou extra-budgétaire, sont exprimés en Equivalent Subvention Budgétaire (ESB) pour être homogènes avec les moyens d'engagement du programme 123 du budget de l'outre-mer.
- 2) Le coût de revient unitaire d'un logement locatif social (70 m²) est estimé à 75.000 €, dont 10.000 € de charge foncière. Le taux de subvention est de 33%.
- 3) Le coût unitaire d'un logement en accession sociale (70 m²) est également estimé à 75.000 €, dont 10.000 € de charge foncière.
- 4) Les besoins en réhabilitation comprennent d'une part ceux relatifs au parc privé (propriétaires occupants et propriétaires bailleurs) et, d'autre part, ceux relatifs au parc public.
- 5) Les subventions au déficit des opérations de Réhabilitation de l'Habitat Insalubre (RHI) sont évaluées à 47 M€ en 2006 et à 25 M€ à partir de 2007.
- 6) L'aide à la surcharge foncière de 54 M€ par an couvre un supplément de surcharge foncière à hauteur de 10.000 € par logement locatif social et contribue à l'équilibre des opérations d'aménagement engagées par les nouveaux établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) des DOM.
- 7) Le total des besoins de financement annuel ressort à 307 M€ par an, soit 37 M€ de plus que les moyens d'engagement des années 2006 ou 2005.

B) Financement du PCS-DOM

- 8) La dépense fiscale est celle liée aux opérations à l'impôt sur le revenu (IR) pour 180 M€ en 2006, auxquelles s'ajoute une estimation des dépenses à l'IS pour 20 M€. Après la réforme proposée par la mission, cette estimation est, de manière prudente, supposée stable sur l'ensemble de la période (environ 200 M€ par an), les dépenses actuelles de logement libre et intermédiaire cessant, sous la forme actuelle, d'être éligibles à compter de 2007, tandis que le logement social et les opérations mixtes sont seuls autorisés à partir de cette date. De même, la structure entre les opérations à l'IR (90% du total) et celles à l'IS (10%), est considérée comme constante sur la période. La part des dépenses de logement social et mixte défiscalisées s'élève progressivement, à mesure que décroît l'impact fiscal des opérations engagées avant 2007.
- 9) Les dotations budgétaires (AE) peuvent décroître au fur et à mesure de la montée en régime du produit de la défiscalisation, par un effet de vases communicants. Sur la période, l'aide fiscale (586 M€) dépasse la subvention budgétaire (499 M€), le total des deux ressources atteignant 1.085 M€, soit un montant supérieur aux financements nécessaires pour la construction de 27.000 LLS (675 M€).

C) Impact sur le budget général

- 10) Les CP sont prioritairement affectés aux dépenses engagées sur AE antérieures à 2007, les constructions de logements nouveaux étant financées majoritairement sur le produit de la défiscalisation.
- 11) L'échéancier retenu pour le calcul des CP théoriques nécessaires aux nouveaux LLS prévoit par hypothèse une réalisation en 2 ans (50/50), compte tenu de l'accélération des opérations engendrée par la programmation et la production de ressource foncière plus abondante. Pour respecter la contrainte budgétaire, les dotations totales en CP sont limitées à leur niveau de 2005 et 2006 (173 M€).
- 12) Il subsiste en fin de période un déficit en CP de 209 M€ sur AE antérieures au plan, ce qui est acceptable (certaines opérations de RHI durent parfois 10 ans) et de 109 M€ sur le programme, ce qui reste soutenable sur les exercices ultérieurs.

