

Conférence nationale sur le logement en Outre-Mer

Sommaire

Intervention du Ministre de l'Outre-Mer	2
Table Ronde 1 : la demande en logement dans les DOM et l'action publique	7
I. Introduction à la table ronde	7
II. Les priorités de l'action publique face à la demande de logement en Outre-Mer	9
III. Vers une nouvelle gouvernance Etat-collectivités locales dans le domaine du logement en Outre-Mer	18
IV. Conclusion	21
Table Ronde 2 : proposer une offre de logement aux populations n'ayant pas accès à l'offre du parc immobilier	23
I. Introduction à la table ronde	23
II. Le rôle de la puissance publique pour un meilleur accès des populations au logement social	24
III. Intervention de Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement	31
IV. Solutions de relogement des publics ayant des difficultés d'accès à un logement	32
V. Conclusion	36
Table Ronde 3 : développer une offre de logement diversifiée dans les DOM	38
I. Introduction à la table ronde	38
II. Le rôle du parc public social dans les DOM dans la diversification de l'offre de logement et la fluidification des parcours résidentiels	40
III. Une diversité dans l'offre de logements pour favoriser les parcours résidentiels	44
IV. Conclusion	49
Table Ronde 4 : les collectivités locales au cœur de la « dynamique habitat » contre la ségrégation sociale et spatiale	51
I. Introduction à la table ronde	51
II. Des politiques d'aménagement et des politiques foncières qui favorisent la diversité sociale	53
III. Des exemples concrets d'action publique en faveur de la diversité sociale dans les quartiers	58
IV. Conclusion	61
Intervention du Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement	63

Introduction

Intervention du Ministre de l'Outre-Mer

Patrick SIMONIN
Journaliste TV5

Mesdames, messieurs, je vous remercie d'être venus si nombreux à cette première conférence nationale sur le logement en Outre-Mer.

Nos pensées vont, aujourd'hui, à nos amis réunionnais. En effet, le cyclone Gamède continue de constituer une menace. Le Ministre de l'Outre-Mer, François Baroin, s'est rendu dès hier soir à Saint-Denis de la Réunion. Il aurait dû ouvrir cette conférence. Cependant, il est aujourd'hui auprès des Réunionnais dans l'épreuve à laquelle ils font face. Richard Samuel, directeur de cabinet de François Baroin, le remplace donc pour ouvrir cette journée.

Richard SAMUEL
Directeur de cabinet du ministre de l'Outre-Mer

Mesdames, messieurs,

Permettez-moi de vous transmettre les excuses de François Baroin, Ministre de l'Outre-Mer. Comme Patrick Simonin vient de l'indiquer, il est actuellement à la Réunion où le cyclone Gamède continue d'évoluer tangentiellement à l'île. Il n'est pas impossible qu'il soit bloqué sur la Réunion pendant plusieurs heures. Le Ministre m'a donc demandé de vous lire son discours d'introduction à cette conférence nationale sur le logement en Outre-Mer.

« Messieurs les parlementaires,

Messieurs les Présidents de Conseils généraux,

Mesdames, messieurs les élus,

Mesdames, messieurs,

C'est avec une grande fierté que j'ouvre aujourd'hui la première conférence nationale sur le logement en Outre-Mer. Cette journée de travail est destinée à donner une nouvelle orientation à la gouvernance de la politique du logement social Outre-Mer, dans nos départements et dans nos collectivités. Le logement social est une priorité nationale que le Président de la République a rappelée tout au long de son mandat et qui constitue un volet important du Plan de Cohésion Sociale adopté et mis en œuvre au cours de cette législature.

Plus encore que la métropole, l'Outre-Mer connaît une situation particulièrement difficile avec un retard estimé à 27 000 logements locatifs sociaux publics. Aussi, dès mon arrivée à la tête du Ministère de l'Outre-Mer, j'ai indiqué que cette question constituerait une des priorités de mon action. Tous les départements d'Outre-Mer, ainsi que Mayotte, sont concernés au plus haut point. Ainsi, à la Réunion, on estime nécessaire de construire 9 000 nouveaux logements par an dont 6 000 logements sociaux alors qu'on en construit 4 000. La Guadeloupe et la Martinique souffrent

également d'un important déficit en logements sociaux et sont confrontées à une surdensité de la population dans certaines agglomérations, avec un parc immobilier souvent ancien et vétuste : une situation encore aggravée par un important risque sismique. Les besoins de la Guyane sont évalués à 3 000 logements par an et ne sont couverts qu'à 70 %, laissant libre cours à la construction sauvage sur des terrains non aménagés et parfois dangereux. Enfin, Mayotte doit faire face à une transition entre l'habitat traditionnel et le logement aux normes nationales. La poussée démographique, l'immigration irrégulière conduisent à faire naître des zones d'habitat spontané sur des terrains non constructibles.

Résorber l'habitat insalubre, réhabiliter un parc vétuste important, construire pour répondre à une demande soutenue par une démographie active, tels sont les enjeux auxquels nous sommes confrontés.

J'ajoute que le contexte est plus complexe qu'en métropole en raison notamment des surcoûts liés à l'éloignement et à l'isolement, en raison du surenrichissement d'un foncier trop rare, en raison de la dégradation du bâti due aux effets climatiques.

Le gouvernement a décidé d'engager une politique de relance du logement social. J'en avais dressé les grandes lignes et les contours lors de mon déplacement à la Réunion en octobre 2005. Depuis 2006, deux audits ont été réalisés par l'Inspection Générale des Affaires sociales, par l'Inspection Générale des Finances et par l'Inspection Générale de l'Administration : l'un portant sur la réhabilitation de l'habitat insalubre, l'autre portant sur la politique du logement social en Outre-Mer. Vous avez pu en prendre connaissance puisqu'ils ont, tous les deux, été mis en ligne. Le diagnostic qui a été posé a été assez largement partagé. Il a permis au Premier Ministre d'arrêter une stratégie pour une politique du logement en Outre-Mer fiable, durable et dynamique dont il a fait l'annonce lors de sa visite à la Guadeloupe le 7 octobre dernier.

Cette politique comprend trois volets touchant respectivement au court, au moyen et au long terme. Le premier volet, qui est le plus urgent, concerne la dette de l'Etat et, directement ou indirectement, la trésorerie des entreprises. Il convenait de mettre un terme à une situation d'écart entre les autorisations de programmes, que l'on appelle maintenant les autorisations d'engagement, et les crédits de paiement. Cette situation engendrait une dette importante pesant sur la trésorerie des entreprises. Dès 2005, j'ai obtenu du Premier Ministre le dégel de 40 millions d'euros de crédits de paiement qui ont permis de faire un premier pas vers l'apurement progressif de cette dette. En octobre 2006, Dominique de Villepin s'est engagé à ce que l'Etat règle avant la fin du premier trimestre 2007 l'intégralité des factures en instance au 31 décembre 2006, que l'on appellerait dans une entreprise les factures à trois mois. La dette, telle qu'elle apparaissait très clairement, puisque les préfetures et les trésoreries générales l'ont mesurée, s'élevait à 56 millions d'euros. Pour ce faire, 60 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été attribués au Ministère de l'Outre-Mer. La moitié de cette somme provient de recettes affectées de la Caisse des Dépôts et Consignations. Je vais être, à présent, très précis puisque l'engagement du Premier Ministre a fait l'objet de polémiques : certains disaient que cet engagement n'était pas tenu. A cet effet, je donnerai des éléments qui permettront une vérification pour ceux qui le souhaiteront. L'autre moitié provient à hauteur de 25 millions d'euros de l'inscription de crédits en loi de Finances rectificative. Chacun sait que cette loi de Finances rectificative est publiée au Journal Officiel. Le solde a fait l'objet d'un décret d'ouverture de crédit publié au Journal Officiel du 23 décembre 2006. Pour ceux qui souhaitent faire une vérification, ce décret est identifié par le numéro 2006-1666 du 22 décembre 2006. J'ai donc le plaisir d'annoncer que cet engagement de règlement de la dette au 31 décembre 2006 peut être tenu. Les préfets qui sont dans la salle

pourront vous indiquer quel est l'état du versement et de paiement des factures qui leur auront été présentées.

Le deuxième volet de la politique du gouvernement a consisté à intégrer totalement l'Outre-Mer dans le Plan national de Cohésion Sociale, notamment dans son volet logement dont les collectivités d'Outre-Mer étaient exclues. Le principe en a été décidé lors du vote de la loi Engagement National pour le Logement de juillet 2006. Le Premier Ministre a décidé que l'Outre-Mer bénéficierait à ce titre de 120 millions d'euros supplémentaires pour les trois années restant à courir du Plan de Cohésion Sociale : 60 millions d'euros en 2007, 30 millions d'euros en 2008 et 30 millions d'euros en 2009. Les crédits sont évidemment inscrits chaque année en loi de Finances initiale. Ceux de 2007 figurent en loi de Finances initiale 2007.

La seconde traduction de l'intégration de l'Outre-Mer dans le Plan de Cohésion Sociale par voie d'amendement est constituée du fait que le Parlement vient de modifier le tableau annexe de la loi de programmation du logement du Plan de Cohésion Sociale. Il s'agit de l'article 87 de la loi du 18 janvier 2005. Cette loi n'est pas encore promulguée, mais ceux qui le souhaitent peuvent trouver cet amendement en se référant au site Internet de l'Assemblée Nationale.

Par ces deux modifications, nous obtenons ce que certains d'entre vous avaient demandé : la programmation pluri-annuelle et l'intégration dans le Plan de Cohésion Sociale de ce qui induit le bénéfice des crédits importants qui figurent dans ce Plan de Cohésion Sociale. L'amendement parlementaire que je viens de rappeler modifie l'annexe pour y faire figurer des objectifs physiques, l'objectif physique étant de 12 500 logements par an jusqu'en 2009.

Ces sommes ne constituent au demeurant qu'une partie des interventions financières de l'Etat au profit du logement Outre-Mer. Je rappellerais, pour mémoire, les interventions de l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) ou encore de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU). Le plus grand programme de rénovation au plan national est celui de Pointe-à-Pitre/Abymes qui mobilisera près de 200 millions d'euros de subventions. Déjà, en 2006, trois programmes ont été conventionnés à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion pour un concours attendu de l'ANRU de 135 millions d'euros. Cette année, il est prévu de conventionner six autres programmes pour une contribution de l'ANRU qui pourrait atteindre plus de 230 millions d'euros. L'Etat est donc loin de se désengager en matière de logement social. Dans un contexte budgétaire de rigueur, il a su, au contraire, réaliser un effort significatif.

J'entends néanmoins les demandes des uns et des autres pour plus de crédits et de moyens financiers. La diversification des sources de financement notamment par le biais de la défiscalisation permettra d'y répondre en partie en dépit du contexte budgétaire. La Commission d'évaluation de la loi-programme a fait savoir qu'elle est disposée à proposer au gouvernement les aménagements qui sembleraient de nature à rendre celle-ci plus opérationnelle en matière de construction de logements sociaux.

L'expérience des années écoulées a montré que la question du logement social en Outre-Mer ne pouvait se réduire à une simple approche budgétaire. C'est l'un des enjeux essentiels de la conférence qui nous réunit aujourd'hui. C'est le troisième volet de la stratégie arrêtée par le Premier Ministre.

Nous confondons, en effet, trop souvent les moyens et les objectifs, croyant qu'il suffit d'augmenter les premiers pour atteindre les seconds. Or, le véritable objectif dans ce domaine n'est pas de dépenser plus, mais de produire plus de logements sociaux pour nos concitoyens d'Outre-Mer.

La réalité est que la construction en Outre-Mer subit une inflation importante et régulière stimulée par la demande dans un marché où le foncier est rationné. Nous savons, par exemple, que la défiscalisation a indirectement contribué à l'inflation du foncier et du coût de la construction. Les logements sociaux en subissent également les effets. L'augmentation des enveloppes des crédits publics est trop souvent absorbée par cette inflation. Il ne s'agit pas de remettre en cause la défiscalisation, pas plus qu'il ne s'agit d'exclure toute hausse de la Ligne Budgétaire Unique (LBU), il s'agit simplement de réfléchir à la lutte contre les effets pervers que nous connaissons bien et de trouver le bon rythme et les bonnes mesures.

Les responsabilités pour la situation actuelle sont manifestement partagées. L'Etat qui a la responsabilité de mobiliser les crédits ne l'a pas toujours fait avec une rigueur suffisante, notamment lorsqu'il s'agissait de laisser s'accumuler une dette sans cesse croissante. De même, les niveaux d'intervention entre départements montrent certaines disparités sur lesquelles il convient de s'interroger. J'ai, par conséquent, demandé à mes services d'examiner d'ici la fin du mois de mars les améliorations qui pourraient être apportées sur deux dispositifs réglementaires qui peuvent donc être réglés par le gouvernement avant la fin de la mandature : ceux qui définissent la subvention pour surcharge foncière et ceux qui instaurent des plafonds d'assiette et des taux de subvention différents selon les départements, dont l'amélioration pourrait paraître opportune. Ce que vous direz pendant les commissions peut être utile pour que nous puissions arrêter les modifications à apporter. Mais l'Etat n'est pas seul en cause. Les collectivités locales se sont-elles toutes assez fortement mobilisées pour contribuer à une meilleure maîtrise du foncier et des coûts dans un contexte où, parfois, les opérateurs sociaux n'atteignent pas leurs objectifs par manque de terrains disponibles ? Tous les opérateurs sociaux s'investissent-ils avec détermination dans le renouvellement et le développement de leurs parcs locatifs ? Certains ne sont-ils pas tentés parfois par la facilité de la gestion de l'existant ? La meilleure rentabilité des travaux publics ou des marchés de rénovation ne détourne-t-elle pas nombre d'entreprises de la construction neuve, en contribuant au surenrichissement de celle-ci ?

Ces questions et les réponses nous concernent évidemment tous. C'est l'enjeu de la conférence qui nous réunit aujourd'hui, qui ne doit pas être un simple colloque académique. Elle doit être l'acte fondateur d'une nouvelle gouvernance, d'une nouvelle approche du logement social qui se veut plus lisible, plus mesurable et plus partenariale. Cette conférence doit déboucher sur des propositions concrètes et opérationnelles et sur un diagnostic partagé permettant l'amélioration et l'augmentation de la production de logements neufs. Une nouvelle gouvernance associant plus étroitement collectivités locales, professionnels et l'Etat, tel est l'objet de cette journée qui se déroulera sous la forme de quatre tables rondes successives.

La première table ronde porte sur une définition partagée des priorités de l'action publique, la mesure des besoins qualitatifs et quantitatifs en matière de logement social, la mesure des aspirations de la population. Il conviendra, dans ce domaine, de formaliser les responsabilités de chaque intervenant de la filière du logement social, l'objectif étant d'arrêter les principes d'une gouvernance commune et, de ce fait, optimisée.

La deuxième table ronde est consacrée aux difficultés d'accès à un logement décent pour certaines catégories de la population, par exemple, les ménages en situation d'insalubrité et les personnes

âgées. La question des délais d'exécution des programmes de résorption de l'habitat insalubre devra être étudiée : ces délais sont parfois anormalement longs.

La troisième table ronde porte sur la diversification de l'offre de logement qu'il s'agisse du locatif ou de l'accession sociale à la propriété. La relance de la construction doit passer par une réflexion sur le coût. Il conviendra à cette occasion de s'interroger sur la possibilité de développer l'offre par une meilleure mobilisation du parc privé. Des outils qui ont fait leur preuve en métropole comme les interventions de l'ANAH ou du 1 % logement, sont à déployer ou à renforcer en Outre-Mer.

La quatrième et dernière table ronde portera la réflexion sur deux questions majeures. La première est celle de la disponibilité et du coût du foncier qui conditionnent le développement de l'offre globale de logements, dans un contexte de complexité et d'accumulation de procédures spécifiques à l'Outre-Mer : SCAR, Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), Plan Local d'Urbanisme (PLU), carte communale. Votre réflexion devra se porter sur les voies et moyens qui, aux vues des expériences acquises localement, devraient pouvoir servir d'exemples de bonnes pratiques. La seconde question est celle du renforcement de la cohésion sociale qui doit constituer un objectif commun à l'Etat et aux collectivités locales. Il s'agit en particulier d'examiner les conditions pratiques d'application de la loi Engagement National pour le Logement de juillet 2006.

Enfin, cette conférence peut aussi être l'occasion de poser les quelques mesures qu'il faudra mettre en œuvre en termes de responsabilités respectives de l'Etat et des collectivités locales pour appliquer au mieux le droit opposable, qui vient d'être adopté par le Parlement, au logement en Outre-Mer.

Ce 27 février 2007 est un point de départ. Cette rencontre tellement importante pour nos concitoyens d'Outre-Mer doit être une première étape qui mène rapidement vers des propositions concrètes, pratiques et opérationnelles pour que le logement soit un droit pour chacun au sein de notre République. Une nouvelle gouvernance, un meilleur partenariat, une plus grande sensibilisation de tous à ce sujet commun, une meilleure coordination de l'action des différents acteurs, des orientations partagées, tels sont les enjeux de cette journée que je souhaite studieuse et féconde. »

Je vous remercie de m'avoir écouté.

Table Ronde 1 : la demande en logement dans les DOM et l'action publique

Participent à cette table ronde :

Isabelle HUET, directrice de l'habitat du conseil général de la Réunion, pour Nassimah DINDAR, Présidente du Conseil Général de la Réunion ;

Claude LISE, Président du Conseil Général de Martinique ;

Alain LECOMTE, Directeur général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Ministère de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement ;

Yves DASSONVILLE, préfet de la Martinique ;

Véronique DOUYERE, Directrice générale de la SA HLM de la Réunion ;

Loïc PETIT, Directeur général adjoint de la Société Immobilière de Guadeloupe ;

Patrick DOUTRELIGNE, Délégué général de la Fondation Abbé Pierre ;

Thierry GUILLEMIN, consultant.

Cette table ronde est animée par Patrick SIMONIN, journaliste.

Patrick SIMONIN

A mes côtés, Thierry Guillemain, notre consultant, introduira et conclura chacune des quatre tables rondes en prenant en compte les échanges entre les participants, mais également les interventions de la salle.

Cette première table ronde est consacrée aux priorités de l'action publique face à la demande de la logement. Qui identifie cette demande ? Quel type de demande est adressé aux collectivités locales et aux bailleurs sociaux ? Comment la demande prioritaire qui nécessite l'intervention des acteurs publics est-elle déterminée ? De quelle manière peut-on améliorer l'exercice des responsabilités de chacun dans ce processus de décision et de gestion de l'action publique entre les collectivités locales et l'Etat ?

I. Introduction à la table ronde

Thierry GUILLEMIN

Le thème de cette première table ronde vise à définir les priorités de l'action publique pour l'amélioration de l'habitat en Outre-Mer grâce à une nouvelle gouvernance. Deux légitimités coexistent en la matière : celle de l'Etat et celle des collectivités publiques.

Il appartient à l'Etat de fixer et quantifier la politique nationale de l'habitat spécifique aux Départements d'Outre-Mer (DOM). Par exemple, l'Etat fixe et quantifie l'objectif annuel en matière de résorption de l'habitat insalubre en termes de nombre de logements concernés et de nombre de familles relogées. De même, il lui appartient de fixer et quantifier l'objectif annuel en matière de traitement des risques sismiques pour le logement de certaines familles. Cette légitimité nationale se double à l'échelon local de la responsabilité de l'Etat de définir localement des priorités et des stratégies d'action adaptées à chaque département, les situations y étant

objectivement très différentes. Par ailleurs, les risques sismiques ne concernent que les Antilles et la pression migratoire concerne majoritairement la Guyane. De même, le vieillissement de la population est davantage marqué en Martinique.

La deuxième légitimité constitue le fruit du processus de décentralisation. Il s'agit de celle des collectivités territoriales qui doivent assumer des responsabilités croissantes dans le domaine de l'habitat. Ceci a pour conséquence la nécessité de l'établissement d'une nouvelle gouvernance. En effet, la loi sur le droit au logement opposable impose de passer d'un système où l'action repose sur le bon vouloir de chacun à un système dans lequel l'action exige la participation et la mobilisation de tous les acteurs. Par ailleurs, les nouvelles procédures mises en place par la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) imposent une meilleure définition et un suivi plus précis des performances et des résultats des politiques publiques.

Les deux types d'acteurs, Etat et collectivités locales, s'engagent donc dans un processus commun qui va mener, par étapes successives, à la définition de priorités de l'action publique au niveau départemental, dans le cadre de groupes de travail départementaux, validés en Conseils Départementaux de l'Habitat (CDH). Ensuite, ces décisions seront transcrites dans les programmes locaux et départementaux de l'habitat et seront présentées chaque année lors de la conférence nationale qui se tient aujourd'hui pour la première fois.

Ce partage des responsabilités implique que l'on trouve préalablement des solutions aux deux questions suivantes. Le premier préalable inclut :

- l'accompagnement de la montée en puissance des collectivités locales par un accroissement de leur capacité d'intervention économique, réglementaire et technique ;
- la clarification de la répartition dans les différents départements des responsabilités assumées par les différents niveaux de collectivités et des modalités d'ajustement entre ces différents niveaux.

Le second préalable porte sur un domaine, qui sera certainement traité dans toutes les tables rondes de cette journée : la connaissance qui constitue la base indispensable d'un diagnostic partagé. Cette connaissance des conditions d'habitat et de leur évolution est insatisfaisante. On dispose d'un ensemble important d'informations issues du niveau local et du niveau national. Cependant, ces informations ne sont pas exploitées de façon optimale et ne sont pas partagées de manière satisfaisante. De plus, certains manques demandent à être comblés si l'on veut disposer des outils permettant d'éclairer des décisions politiques prises de concert. Par exemple, nous ne disposons pas encore pour l'Outre-Mer d'une vision globale régulièrement mise à jour des conditions de logement en fonction des caractéristiques des ménages et des mouvements observés dans et entre les différents parcs immobiliers. Par ailleurs, concernant les risques sismiques dans les DOM des Antilles et les solutions et coûts y afférant, certains diagnostics insistent sur la nécessité de renouveler un tiers du patrimoine social. *A contrario*, les missions nationales d'audit évaluent, pour la première, à 5 000, le nombre de logements à équiper, et pour la seconde, indique la nécessité d'une simple formation des populations aux risques sismiques dans les logements. Il est clair qu'il ne peut y avoir de diagnostic partagé puis d'action commune dans ces conditions. Une base de connaissances et un système de diffusion des informations est nécessaire pour un travail efficace en commun.

Partage des responsabilités et partage des diagnostics constitueront des thèmes transversaux dans les quatre tables rondes de cette journée.

Patrick SIMONIN

Chacune des tables rondes fera l'objet de deux questions. Pour cette première table ronde, les deux questions proposées sont les suivantes :

- Quelles sont et devraient être les priorités de l'action publique pour les départements d'Outre-Mer après le vote de la loi instaurant un droit opposable au logement ?
- Comment cette nouvelle gouvernance entre l'Etat et les collectivités territoriales peut-elle être mise en place ?

Pour débiter cette table ronde, la question de l'existence, pour l'Etat, de priorités spécifiques pour le logement en Outre-Mer peut être posée.

II. Les priorités de l'action publique face à la demande de logement en Outre-Mer**1. Les priorités de l'Etat face à la demande de logement dans les DOM****Alain LECOMTE**

Les priorités doivent être les mêmes en Outre-Mer et en métropole tout en tenant compte des problèmes spécifiques de l'Outre-Mer.

Concernant l'Outre-Mer, il existe deux priorités. D'une part, il s'agit de disposer d'une offre diversifiée de logements pour répondre à une crise du logement, plus forte en Outre-Mer qu'en métropole. Cette offre doit être diversifiée qu'il s'agisse du locatif social, du locatif privé, de l'accession sociale à la propriété, du neuf et de l'ancien, du public et du privé. A cet égard, le point essentiel est, comme en métropole, de disposer d'un foncier constructible et aménagé, qui est plus rare en Outre-Mer. La différence avec la métropole réside dans le fait que la pression démographique est plus forte, les espaces plus restreints. Les ressources des ménages sont également plus faibles qu'en métropole. Par conséquent, un effort particulier doit être consenti sur certains créneaux comme l'accession sociale à la propriété, que l'on a développé avec le prêt à zéro pour cent. Il est aussi nécessaire d'adapter d'autres produits qui ont fait leurs preuves en métropole à l'Outre-Mer. D'autre part, la seconde priorité consiste à travailler sur le parc locatif privé pour qu'il ait aussi une vocation sociale. Il s'agit de pouvoir utiliser et jouer sur toute la gamme du parc immobilier. Tel n'est pas encore le cas en métropole. Cependant, de nouveaux outils permettent un développement rapide de ce type d'actions, notamment grâce à la loi Engagement National pour le Logement et la loi concernant le droit au logement opposable.

Patrick SIMONIN

Que change concrètement la nouvelle loi sur le droit au logement opposable ?

Alain LECOMTE

Les deux lois, la loi Engagement National pour le Logement et celle concernant le droit opposable au logement, ne me semblent pas séparables. Elles s'inscrivent dans la même continuité.

La loi Engagement National pour le Logement a pour objectif de donner des outils aux collectivités territoriales en termes d'urbanisme, de foncier et de fiscalité. Il s'agit d'une « boîte à outils » qu'il convient de savoir utiliser et de faire connaître. Par ailleurs, elle contient un certain nombre de mesures de nature juridique et financière qui me semblent très utiles.

La loi sur le droit au logement opposable constitue une deuxième étape. Elle part du principe que l'on doit pouvoir loger tous ceux qui en ont le plus besoin, dans un délai relativement court, puisqu'au 1^{er} décembre 2008, les personnes prioritaires, mal logées, sans abris ou en état de suroccupation devront être logées.

Patrick SIMONIN

Cette loi sur le droit au logement opposable a-t-elle un impact réel en Outre-Mer ?

Alain LECOMTE

Cette loi implique une mobilisation générale de l'ensemble des acteurs parce que, si le droit au logement est opposable à l'Etat, celui-ci ne peut mettre en œuvre l'offre de logement nécessaire pour répondre aux besoins sans la participation de l'ensemble des acteurs. Il s'agit ici d'un des buts de l'élaboration du Plan de Cohésion Sociale qui a été étendu par la loi Engagement National pour le Logement à l'Outre-Mer. La programmation physique et financière a donc été étendue à l'Outre-Mer. Il s'agit aussi de l'élaboration et de la signature de conventions avec l'ensemble des partenaires pour définir quels sont leurs objectifs. De même, la mobilisation sera aussi réalisée sur le terrain sur des processus de suivi et d'évaluation.

Il faut que l'on puisse disposer en Outre-Mer, avec peut-être un léger décalage dans le temps, des mêmes outils et procédures qui ont commencé à produire des effets en métropole.

2. Les spécificités de la Réunion dans les priorités de l'action publique face à la demande de logements**Patrick SIMONIN**

Que peut-on attendre des interventions de la puissance publique dans le domaine du logement particulièrement à la Réunion ?

Isabelle HUET, direction de l'habitat du conseil général de la Réunion, pour Nassimah DINDAR

Je donnerai un témoignage sur l'action publique concernant le logement à la Réunion.

A la Réunion, il serait nécessaire de construire 6 000 logements par an. Or, aujourd'hui, on construit à peine 4 000 logements par an. Le problème du mal-logement, qui resurgit en métropole, est amplifié dans un département comme la Réunion. La Réunion a mis en place le numéro unique d'enregistrement de la demande, qui donne une première information pour les demandeurs. Nous enregistrons 6 000 ménages en attente d'un logement locatif social. Par conséquent, les taux de turn-over, de vacance et de mobilité dans le parc locatif social sont très faibles. Par ailleurs, le manque de diversification de l'offre de logements bloque un certain nombre de ménages dans le logement locatif social à cause de la faiblesse de l'accession sociale à la propriété.

Depuis trois ans, le Département a mis en place, dans le cadre des politiques partenariales avec l'État et en particulier dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale signé en 2005 à la Réunion, divers outils qui nous ont permis de qualifier cette demande, notamment la demande issue des publics prioritaires d'une collectivité départementale. L'exclusion du logement à la Réunion peut être définie suivant trois critères : la solvabilité des ménages, le prix des loyers et une ségrégation spatiale, notamment sur des problématiques de foncier.

Face à ces constats, le Département s'est mobilisé et a investi en mettant en place des mesures d'accompagnement des ménages sur la problématique de solvabilité. Après la dernière loi de décentralisation, le Département a désormais la responsabilité du Fonds de Solidarité pour le Logement. Aujourd'hui, les ménages ne sont plus correctement « solvabilisés » par l'allocation logement : par exemple, dans les publics prioritaires du Département, les personnes âgées ou encore les femmes victimes de violences qui bénéficient d'une politique volontariste du département. Ces publics nécessitent d'être pris en charge, avant d'entrer dans un logement locatif social banalisé, par un passage en logement social de type collectif avec un suivi plus particulier. Cependant, nous manquons de structures pour les accueillir parce que nous ne disposons pas des mécanismes de « solvabilisation » qui existent en métropole : l'allocation personnalisée au logement en foyer, par exemple.

3. Les spécificités de la Martinique dans les priorités de l'action publique face à la demande de logements

Patrick SIMONIN

Quelles sont les spécificités de la Martinique dans le domaine du logement ?

Claude LISE

La première spécificité de la Martinique en matière de logement est l'importance quantitative de la demande. En Martinique, on évalue les besoins à 2 à 3 000 logements supplémentaires. Le nombre de constructions en locatif social a baissé en 2006, passant de 1 306 logements produits en locatif social en 2005 à 325 en 2006.

Il existe aussi un problème important de solvabilité des ménages : 12 % de la population martiniquaise vit en dessous du seuil de pauvreté, 20 % des actifs sont au RMI.

Par ailleurs, l'une des spécificités de la situation martiniquaise est l'importance du taux de vacance dans le parc privé. En effet, 12 % de logements y sont vacants. Il est donc nécessaire de mettre

l'accent sur la réhabilitation notamment dans les centre-bourgs. Le vieillissement de la population est l'autre spécificité martiniquaise. En 2030, selon les projections, la Martinique sera le département le plus âgé de France ou le second dans ce classement. Aujourd'hui, on compte 17 % de personnes âgées de plus de 65 ans ce qui rapproche la Martinique de la moyenne nationale.

La Martinique a donc besoin d'une offre de logements adaptée et diversifiée. En effet, il y a également en Martinique un grand nombre de familles monoparentales avec un enfant. Les personnes âgées et ces familles monoparentales ont besoin d'un type de logement particulier, de même que les personnes en grande difficulté sociale. Il existe donc un grand nombre de domaines d'intervention spécifique.

Je voudrais attirer, maintenant, votre attention sur un élément précis. Je suis favorable à l'établissement d'un droit opposable au logement. Cependant, j'ai le sentiment que l'Etat s'apprête à se décharger de ses responsabilités sur les départements. A ce titre, je voudrais indiquer que ces douze dernières années, le Département de la Martinique a consacré plus de 93 millions d'euros aux aides diverses au logement et que l'encours total des garanties d'emprunts accordées par le Conseil Général représente 491 millions d'euros. Ces deux chiffres montrent la forte implication du Conseil Général de la Martinique dans le domaine du logement. Néanmoins, il ne saurait être question de se substituer à l'Etat pour garantir le droit opposable au logement.

Par ailleurs, je suis prêt à explorer toutes les voies nouvelles de financement du logement social. Hier, j'ai réuni mes collègues, présidents de Conseil Généraux ou leurs représentants, à l'Assemblée des Départements de France (ADF) pour discuter avec un cabinet spécialisé des modalités de défiscalisation permettant de financer les investissements dans le logement social. Pour que cette défiscalisation soit efficace, l'intervention des collectivités locales est une condition nécessaire. Cependant, la défiscalisation à destination du logement social ne peut représenter une alternative à la baisse des crédits LBU.

Patrick SIMONIN

Quelle est la vision de l'Etat concernant les priorités nationales et départementales dans le domaine du logement en Martinique ?

Yves DASSONVILLE

L'une des priorités est de disposer de dotations budgétaires stables et équilibrées pour avoir une lisibilité sur plusieurs années notamment sur les autorisations d'engagement. Il est, par ailleurs, nécessaire qu'entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement, il y ait une cohérence. En Martinique, nous nous sommes trouvés dans une situation où j'ai dû demander aux Directions Départementales de l'Équipement (DDE) de ne plus engager de dépenses, parce qu'il était impossible de payer. Cette situation est en train d'être résolue car nous avons reçu les crédits de paiement promis par le Premier Ministre. Je tiens à rassurer les opérateurs, ceux-ci sont arrivés. Malheureusement, ces crédits de paiement ont été versés le vendredi d'avant carnaval. Cette spécificité locale a retardé de quelques jours le règlement des factures. Cependant, même si nous recevions un grand nombre d'autorisations d'engagement, nous serions incapables de construire un nombre suffisant de logements sociaux. En effet, les besoins sont de 12 000 logements sociaux et de 3 000 chantiers dans le domaine de l'amélioration de l'habitat.

Concernant la nouvelle loi sur le droit opposable au logement, le Président du Conseil Général a raison de se méfier. Cependant, l'Etat et les collectivités territoriales parviennent toujours à trouver des solutions locales dans lesquelles l'intérêt général prédomine.

4. Les priorités en matière de logement pour les départements d'Outre-Mer pour la Fondation Abbé Pierre

Patrick SIMONIN

Quelles sont, pour la Fondation Abbé Pierre, les priorités en matière de logement pour les départements d'Outre-Mer ?

Patrick DOUTRELIGNE

La crise du logement dans les DOM est semblable à celle qui prévaut en métropole, elle est même pire. Compte tenu des facteurs spécifiques aux DOM, l'inadéquation entre l'offre et la demande y est particulièrement importante à la Réunion comme en Martinique ou en Guadeloupe. Cette déconnexion de la production en termes quantitatifs et qualitatifs entraîne des décalages au détriment des personnes les plus modestes, c'est-à-dire les personnes qui vivent des revenus équivalant à un SMIC ou un SMIC et demi.

La deuxième déconnexion concerne les apports financiers, notamment par la défiscalisation, et le dérèglement du marché. L'intérêt de la défiscalisation est de ramener de l'argent de métropole sur le territoire des DOM. Cependant, cette défiscalisation est effectuée hors sol. Il s'agit de personnes vivant en métropole qui achètent un produit fiscal sans aucune connaissance du marché. Cela favorise une dérégulation néfaste du marché qui se manifeste par une montée des prix par effet de richesse. Le foncier est rare dans des configurations îliennes. La défiscalisation accentue encore l'effet de cette rareté sur les prix. Elle consiste en une intervention de l'Etat sur le marché du logement, qui ne permet pas de faire baisser les prix, mais au contraire de les augmenter. Ces effets négatifs sont particulièrement importants, notamment à la Réunion.

Une autre déconnexion concerne le monde du travail. On produit du logement. Cela permet de créer des emplois et de les spécialiser dans le bâtiment. En effet, on manque d'ouvriers qualifiés dans les DOM comme en métropole. Cependant, le logement social a un coût qui augmente et ses règles d'encadrement sont extrêmement strictes. Entre un chantier de logements sociaux dont les délais de paiement sont très longs et qui est encadré par des normes très strictes et un chantier de logements privés, les entreprises choisiront rapidement. Elles ne se précipiteront pas sur les appels d'offres de construction de logements sociaux.

La quatrième déconnexion concerne le dépeuplement des centre-villes dans un contexte de crise du logement. Il est donc important de mener une réflexion sur l'utilisation de ces centre-villes, qui a déjà été menée en métropole.

Par ailleurs, je ferais part de mon inquiétude sur l'instauration du droit opposable au logement dans les DOM. Je suis déjà inquiet pour ce qui concerne la situation en métropole car les échéances prévues par la loi à deux ans et cinq ans sont très proches. Si l'effort de production de logement à loyer accessible n'est pas considérablement amplifié, cette loi, qui va dans le bon sens, deviendra

complètement irréaliste. Le droit opposable au logement représente concrètement la possibilité pour une personne, qui a effectué ses demandes, de les porter dans les différentes commissions de médiation, puis éventuellement par le tribunal administratif, afin d'être désignée comme prioritaire. Cependant, si cette priorité consiste à se voir inscrit sur une longue liste d'attente prioritaire pour attendre trois ou quatre ans un logement, ce nouveau droit n'a plus aucun sens. Une véritable opposabilité consiste à donner les clés d'un appartement à une personne qui aura été reconnue comme prioritaire. Dans l'état actuel de la production de logements à loyer accessible dans les DOM, l'instauration du droit au logement opposable est irréaliste.

5. Les caractéristiques de la demande sociale de logements à la Réunion et en Guadeloupe

Patrick SIMONIN

Quelles sont les caractéristiques de la demande sociale de logements à la Réunion ?

Véronique DOUYERE

A la Réunion, 26 000 demandes de logements sociaux sont comptabilisées. Par ailleurs, 20 % des ménages sont logés en logement social. Le taux de rotation est de 9 %. La livraison de logements locatifs sociaux neufs est de 1 000 logements en 2006. Ces livraisons sont très inférieures aux besoins.

A mon sens, la priorité dans notre stratégie d'action dans les DOM doit être de répondre à la totalité de la demande. Pour cela, trois objectifs doivent être poursuivis :

- **Relance du parc locatif social et de l'accession sociale**
Aujourd'hui, les paramètres de financement du locatif social, Logement Locatif Social (LLS) et Logement Locatif Très Social (LLTS), sont complètement décalés par rapport aux coûts de sortie. Les coûts du BTP ont explosé ces dernières années de même que le coût du foncier. De nouvelles contraintes réglementaires sont imposées aux opérateurs. En revanche, les paramètres de financement n'ont pas évolué.
- **Assurer la fluidité du parc social**
Pour cela, il est nécessaire de relancer le locatif intermédiaire et l'accession intermédiaire. Aujourd'hui, le Prêt Locatif Social (PLS) devrait pouvoir assurer la transition entre le locatif social et le logement « défiscalisable ». Tel n'est pas le cas. Le PLS est en concurrence directe avec le logement défiscalisable avec des loyers beaucoup trop élevés de l'ordre de 9 euros le mètre carré. Il est donc nécessaire de revoir le financement du PLS en le mixant avec des procédures de défiscalisation, par exemple, pour aboutir à des loyers de sortie de l'ordre de 7 euros.
- **Poursuivre l'effort en Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI)**
Il s'agit d'une priorité absolue. Aujourd'hui, la production de logements neufs s'écroule. Le nombre de logements informels augmente fortement.

Patrick SIMONIN

Quelles sont les caractéristiques de la demande sociale de logements à la Guadeloupe ?

Loïc PETIT

La situation en Guadeloupe est identique à celle de la Réunion avec 24 000 demandes en instance.

Il me semble qu'il est erroné d'affirmer que l'on ne dispose pas des informations nécessaires. Dans la plupart des départements existe un Observatoire de l'Habitat qui produit des chiffres. Par ailleurs, l'écart entre l'offre et la demande de logements est tel que les opérateurs n'ont pas encore besoin d'éléments extrêmement fins pour répondre à une demande très importante quantitativement. Cette demande très excédentaire a pour origine le fait que, dans les DOM, la production de logements sociaux a été relancée après celle de la métropole. Dès lors, l'environnement n'est pas synchrone avec celui de la métropole. Quand la métropole s'est trouvée en face d'un problème quantitatif, on a su se donner les moyens d'une réponse appropriée. Aujourd'hui, vu des DOM, la métropole se trouve dans des processus d'ajustement qui sont davantage qualitatifs. En revanche, les acteurs du logement social dans les DOM évoluent dans un contexte de contraintes financières, d'aménagement et de construction qui restreignent la production. En effet, les budgets peuvent exister. Cependant, ils ne garantissent pas la réalisation d'une opération équilibrée financièrement.

Comme l'indiquait précédemment Véronique Douyère, nous ne pouvons pas focaliser nos actions uniquement sur le public prioritaire. En effet, un wagon en cache un autre. Quand on ne travaille que sur la RHI, c'est-à-dire l'insalubrité dense, l'insalubrité non dense se diffuse sur tout le territoire, comme des métastases. Il faut donc avoir conscience que, dans les DOM, il est nécessaire de travailler sur tous les sujets.

Par ailleurs, il est aussi nécessaire de souligner la faiblesse des revenus de la population des DOM : 80 % de la population des DOM pourrait accéder au parc social. La proportion de familles monoparentales est très importante. Malheureusement, la « solvabilisation » par l'Allocation Logement (AL) est insuffisante, de même que le forfait charges qui est inférieur d'environ 12 euros par mois et par personne à celui de la métropole. Aujourd'hui, on évoque volontiers la reconquête des centre-villes et de reconstruction de secteurs anciens. Cependant, il ne faut pas que cette priorité légitime absorbe tous les financements. Or, dans les opérations de rénovation urbaine, on ne crée pas de logements nouveaux, c'est-à-dire que l'on ne travaille pas à la résorption de la demande excédentaire de logements sociaux. De plus, on fait converger vers les centre-villes des populations qui se trouvaient en périphérie. En matière d'aménagement du territoire, il s'agit de choix importants qu'il est nécessaire de maîtriser.

6. Questions de la salle**Patrick SIMONIN**

Nous allons à présent donner la parole à la salle.

Nadia SERALINE, Secrétaire générale du Groupement Interprofessionnel des Opérateurs Sociaux (GIDOS)

Je représente une Coordination DOM pour l'Amélioration de l'Habitat qui regroupe la Fédération Habitat et Développement pour la Réunion et la Guadeloupe, la Fédération PACT Arim pour la Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane et le GIDOS Martinique.

Je vous informe que la Coordination DOM pour l'Amélioration de l'Habitat avait mis en avant les besoins considérables pour l'amélioration de l'habitat dans les DOM lors de sa déclaration du 5 octobre 2006. En effet, les DOM comptent 80 000 logements indignes. Face à cette situation inadmissible, nous avons la mise en place d'une déclinaison du Plan de Cohésion Sociale spécifique aux DOM et l'apurement de la dette de l'Etat. Des engagements ont été pris lors de la visite du Premier Ministre en Guadeloupe en novembre 2006. Nous prenons acte que ces engagements seront tenus.

Cependant, la programmation financière pour 2007 demeure toujours insuffisante. Les objectifs d'amélioration de l'habitat annoncés dans l'extension à l'Outre-Mer du Plan de Cohésion Sociale sont ceux actuellement réalisés, soit environ 2 400 chantiers par an. Ils ne répondent pas à l'ampleur des besoins soit 80 000 maisons indignes qui, à ce rythme, ne pourront être traitées avant 30 ans en ne comptant que le stock de logements indignes existants. En outre, la mise en œuvre du droit au logement opposable nécessitera des moyens financiers complémentaires pour répondre aux besoins de nos populations mal logées.

C'est pourquoi nous demandons, pour offrir des conditions de vie acceptables aux familles, personnes âgées et personnes handicapées, le renforcement de la loi de programmation financière à la hauteur des besoins, soit le financement d'un minimum de 6 000 logements traités dans des opérations d'amélioration de l'habitat par an pour l'ensemble des DOM. Concernant l'apurement de la dette, nous avons obtenu quelques garanties aujourd'hui.

Anne-Marie PAYET, Sénateur de la Réunion

Concernant les réserves foncières des collectivités locales, il a été évoqué précédemment la nécessité de disposer d'informations fiables et réactualisées pour élaborer des stratégies et des actions efficaces. Or, lorsque nous avons auditionné de nombreux spécialistes devant la Commission d'évaluation de la loi-programme pour l'Outre-Mer, ils n'étaient pas d'accord sur la quantité des réserves foncières de la Réunion, par exemple. Certains indiquaient que ces réserves étaient importantes bien qu'insuffisantes, d'autres disaient qu'elles étaient presque inexistantes.

J'ai noté la volonté des bailleurs sociaux et des collectivités locales de constituer des réserves foncières. Cependant, n'est-il pas nécessaire, dans un département comme la Réunion, de sanctuariser les meilleurs terres agricoles pour ne pas pénaliser l'agriculture ?

Par ailleurs, les problèmes d'indivision sur les terrains agricoles ou constructibles sont caractéristiques des DOM et en particulier de la Réunion. Certaines collectivités ont proposé aux familles de régler les problèmes d'indivisions à leur place. Une réflexion a-t-elle été menée sur ce sujet ?

Isabelle HUET

Concernant le foncier à la Réunion, il existe une ambiguïté, notamment sur le foncier domanial départemental. Il est difficile de déterminer s'il est mobilisable. La rareté du foncier constructible constitue une autre difficulté pour la construction de logements.

Les questions d'indivision constituent un véritable problème à la Réunion. Pour ce qui concerne le département, il existe une aide au règlement de l'indivision, mais cela ne concerne que des terrains constructibles pour des projets d'accession à la propriété ou d'amélioration de l'habitat.

Jacques GILLOT, Président du Conseil Général de la Guadeloupe

Pour gagner en crédibilité lors de cette conférence, il est nécessaire que nous apportions des réponses concrètes aux multiples interrogations des populations et des acteurs de terrain. Certaines réponses ont été fournies, en préambule, par le ministre de l'Outre-Mer. Cependant, pour élaborer une nouvelle gouvernance, il est nécessaire que l'Etat réponde aux questions suivantes.

- l'Etat est-il prêt à augmenter la LBU de 20 à 30 % en maintenant un niveau plancher sur le principe de pluri-annualisation ?
- l'Etat mettra-t-il fin à l'insoutenable décalage entre autorisations d'engagement et crédits de paiement ?
- l'Etat mettra-t-il fin à l'incohérence de l'application du Plan de Cohésion Sociale en Guadeloupe ?

Par ailleurs, il serait nécessaire que l'Etat puisse favoriser la mise en place d'une dotation complémentaire spécifique distincte de la LBU pour financer les opérations de démolition et reconstruction des logements sociaux pour le projet de renouvellement urbain. Il est prévu, sur le projet Pointe-à-Pitre Les Abymes, un ponction sur la LBU ce qui réduirait la construction de logements nouveaux.

Concernant le Fonds Régional d'Amélioration Foncier Urbain (FRAFU), nous pensons qu'il est notoirement sous-doté. Il serait nécessaire de l'augmenter de 10 millions d'euros par an pour favoriser la construction en milieu urbain. Le Premier Ministre s'est engagé au titre du contrat de projet pour la période 2007-2013.

La mobilisation foncière est un enjeu crucial pour la revitalisation de nos centre-bourgs. Elle se heurte aux coûts d'acquisition des parcelles et aux situations d'indivision. De quelle manière l'Etat entend-il adapter les paramètres du logement social à l'évolution des coûts de la construction et du foncier ? Les surcoûts de construction propres aux DOM nécessitent la mise en œuvre d'indices spécifiques et de procédures harmonisées à l'échelon de l'Outre-Mer en offrant une meilleure visibilité et une meilleure capacité d'analyse.

Sur le plan fiscal, l'Etat est-il prêt à étendre le dispositif d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties sur 25 ans à l'ensemble des opérations de logement social dans les DOM, les nouvelles comme les anciennes ?

Concernant le Fonds Social du Logement (FSL), l'Etat s'est engagé sur la participation de l'ensemble des partenaires. C'est insuffisant.

Il me semble qu'il est nécessaire de répondre d'abord aux questions concrètes avant de théoriser une nouvelle gouvernance.

Jean-Paul FISCHER, président de l'Association Régionale des Maîtres d'Ouvrage Sociaux (ARMOS) de Guadeloupe

Je poserais une question triviale. Quand j'effectue la comptabilisation des crédits ouverts au titre de la LBU 2007 pour la Guadeloupe, je ne trouve pas trace des 60 millions d'euros annoncés par le Premier Ministre, puisque le calcul est relativement simple. Nous disposons de 54,7 millions d'euros d'engagement sur 2006. Pour 2007, le montant s'élève à 55 millions d'euros.

Vincent DUVILLE, Conseil Général de la Martinique

Il me semble que les montants annoncés depuis ce matin sont nettement insuffisants pour satisfaire les besoins martiniquais.

Cette annonce systématiquement globale sur le logement dans les DOM est gênante et entraîne des déceptions. En effet, les situations des DOM sont différentes. Par ailleurs, les critères de répartition restent généralement extrêmement flous. C'est pourquoi il serait souhaitable que les chiffres soient annoncés département par département.

La situation du logement dans les DOM n'évolue pas de façon synchrone avec celle de la France continentale. Aujourd'hui, les besoins dans les DOM sont essentiellement quantitatifs. De plus, le parc immobilier martiniquais vieillit même s'il a été l'un des premiers à être rénové. Il me semble que la répartition des crédits ne prend pas suffisamment en compte cet élément. Il s'agit d'une demande spécifique à la Martinique.

III. Vers une nouvelle gouvernance Etat-collectivités locales dans le domaine du logement en Outre-Mer

Patrick SIMONIN

La question de la gouvernance a été évoquée. Quels sont les principes de la tenue d'une conférence nationale du Logement en Outre-Mer ? Quelles peuvent être sa pérennité et son utilité dans le cadre de cette nouvelle gouvernance Etat-collectivités locales ?

1. Le rôle de l'Etat et des différents niveaux territoriaux dans la définition d'une politique du logement Outre-Mer

Alain LECOMTE

Avant d'évoquer l'organisation et la pérennité de la conférence nationale du Logement en Outre-Mer, je souhaiterais mettre l'accent sur la manière dont le travail peut s'organiser dans les

départements. Comme en métropole, tous les niveaux de l'Etat doivent intervenir dans le processus et ont des responsabilités propres.

Le droit au logement est opposable à l'Etat. Par ailleurs, l'Etat a un rôle important sur les financements qui sont votés par le Parlement et sont répartis selon les critères les plus objectifs possibles entre les départements et territoires de la République. En 2004, la loi sur les libertés et responsabilités locales a été votée par le Parlement : elle permet aux agglomérations et aux départements de pouvoir prendre une délégation de compétence. Dans ce cas, l'Etat est responsable du droit au logement, apporte des financements, mais ce sont les élus départementaux ou les élus des agglomérations qui mettent en œuvre la politique locale de l'habitat.

Par ailleurs, il n'est pas possible de construire des logements sans disposer de foncier constructible et aménagé. A ce titre, la commune joue un rôle fondamental. Ce sont les maires qui délivrent les permis de construire. Les documents d'urbanisme qui déterminent les droits à construire, les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), sont définis au niveau communal ou intercommunal.

Les agglomérations et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) jouent un rôle important par l'intermédiaire des programmes locaux d'habitat qui définissent une politique locale de l'habitat.

Le département a un rôle extrêmement important en termes sociaux.

La gouvernance consiste à savoir, dans chaque département, quels sont les rôles de chacun afin d'éviter que les intervenants se marchent sur les pieds ou qu'au contraire, il existe des angles morts : des problématiques qui ne seraient pas traitées.

Au delà de la diversité des DOM dont il faut tenir compte, la conférence nationale du Logement en Outre-Mer a pour but la définition commune des grandes orientations en indiquant le rôle de chacun des acteurs dans la mise en place concrète des actions.

2. Les remarques des intervenants locaux

Claude LISE

Concernant la gouvernance, j'exprimerais mes inquiétudes car on raisonne sur de petits territoires, si l'on excepte la Guyane. La Martinique compte 1 100 kilomètres carrés. Sur ce petit territoire se cumulent tous les niveaux de l'intervention publique. La loi de 2004 sur la délégation de compétence aux collectivités territoriales suscite aussi mes inquiétudes. En Martinique existent deux communautés d'agglomération, une au Centre et une au Sud de l'île, et une communauté de communes au Nord. Toutes les communes sont intégrées dans ces trois EPCI. Il ne me semble pas opportun de plaquer directement des schémas institutionnels hexagonaux sur de petits territoires confrontés à tant de problèmes de mal-développement. Il faut avoir le courage de dire que cela conduira un échec. De même, il est nécessaire d'avoir le courage d'affirmer que, sur de petits territoires, il faut réduire le nombre d'intervenants pour davantage d'efficacité. En tant que président du Conseil Général, je passe la moitié de mon temps dans des réunions de concertation ou de coordination.

Patrick SIMONIN

La situation réunionnaise est-elle semblable à celle de la Martinique ?

Isabelle HUET

Je partage le constat effectué par le Président du Conseil Général de la Martinique. Préalablement à cette conférence nationale, nous avons organisé une concertation locale. Les acteurs du logement à la Réunion demandent tous une clarification des processus de financement et une plus grande lisibilité du rôle de chaque intervenant.

Yves DASSONVILLE

Concernant le niveau départemental, je suis en accord avec les propos du Président du Conseil Général de la Martinique. Une collectivité territoriale est déjà impliquée dans les problématiques de logement puisque le Président du Conseil Général de la Martinique préside le Conseil Départemental de l'Habitat et que le Conseil Général est la seule collectivité finançant le logement. Il me semble donc efficace de déléguer la gestion des crédits au logement à d'autres collectivités telles que les communautés d'agglomération. Il ne peut y avoir, sur un petit territoire, trois politiques de l'habitat.

Concernant le niveau national, les crédits Logement Outre-Mer seront réintégrés dans l'ensemble des aides au logement de niveau national. Cependant, il est nécessaire d'inventer des mécanismes afin que l'Outre-Mer ne soit pas lésé, notamment au moment de la préparation et du vote de la loi de Finances.

3. Questions de la salle**Michel PELENC, Fédération Nationale Habitat et Développement**

Je tiens à saluer l'organisation de cette première conférence nationale sur le Logement en Outre-Mer. En effet, la Fédération Nationale Habitat et Développement fait partie d'autres instances telles que l'ANAH. Il est vrai que la situation des DOM n'y est que peu traitée, puisque l'on considère qu'il s'agit d'une problématique très spécifique.

Nous prenons acte de la résolution du problème des crédits de paiement.

Concernant le Plan de Cohésion Sociale, le rattachement des DOM nous semble opportun puisque cela permet une meilleure visibilité dans le temps. En effet, il s'agit d'une loi de programmation pluri-annuelle.

Par contre, aucune réponse n'a été apportée sur l'urgence quantitative en matière de logements dans les DOM. Dans ces territoires, nous sommes dans une économie de la demande et pas dans une économie de l'offre. Les besoins sont importants et un rattrapage doit être effectué par rapport à la métropole. La question du problème des 80 000 logements insalubres dans les DOM reste entière.

Philippe GOCAR, Groupement Interprofessionnel des Opérateurs Sociaux de Martinique (GIDOS)

J'ai apprécié l'intervention pragmatique de nos collègues guadeloupéens. Je donnerais les chiffres concernant la Martinique. Le Budget Opérationnel de Programme (BOP) de la Guadeloupe passe de 54,7 millions d'euros pour 2006 à 55 millions d'euros en 2007, soit 0,3 million d'euros supplémentaires. Pour la Martinique, le BOP passe de 37,54 millions d'euros à 38 millions d'euros, soit 0,46 million d'euros supplémentaires. Pour ces deux DOM, l'augmentation est donc de 0,76 million d'euros en 2007. Il me semble que, sur les 60 millions d'euros supplémentaires promis par le Premier Ministre, il manque beaucoup d'argent.

IV. Conclusion**Patrick SIMONIN**

Avant de débiter la seconde table ronde, Thierry Guillemain va réaliser la conclusion de cette première table ronde.

Thierry GUILLEMIN

Comme vous avez pu le constater, ce débat a abordé l'ensemble des sujets qui vont être examinés lors des prochaines tables rondes. En effet, ces sujets s'entrecroisent.

Lorsque les priorités de l'action publique ont été définies, les intervenants ont mis l'accent sur la massivité des besoins et sur l'urgence quantitative qui les conduit à demander une relance importante de la construction de logement locatif social. Cependant, comme l'a souligné Madame Douyère, le système est bloqué, c'est-à-dire qu'il y a peu de fluidité entre les différents parcs. Certains intervenants ont souhaité que des pistes de recherche sur ce sujet soient explorées. Un certain nombre d'obstacles à la production de logements doivent être levés, notamment pour ce qui concerne le foncier.

Concernant la nouvelle gouvernance, des réticences et des bémols ont été exprimés. La première remarque, celle de monsieur Gillot, concerne une demande de précisions et données concrètes sur ce processus. Une deuxième réserve, celle de Monsieur le Sénateur Lise, porte sur la possibilité d'une sorte de décharge de responsabilités de l'Etat vers les collectivités locales. Deux autres remarques ont été exprimées. La première réserve, presque unanimement partagée, concerne la possibilité d'un flou institutionnel qui générerait une sorte d'usine à gaz inefficace et ingérable. La seconde remarque, celle du Préfet Dassonville, concerne le partage des responsabilités : pour une meilleure clarté institutionnelle et une meilleure efficacité, il propose que, comme aujourd'hui, seul le département soit en charge des problématiques de logement.

Patrick SIMONIN

Des questions se posent concernant les populations qui ont des difficultés d'accès à un logement décent : les ménages en situation d'insalubrité, les personnes âgées et les handicapés. Des retards sont constatés sur ces problématiques. Il existe cependant des actions permettant de favoriser

l'intégration tout en résorbant l'insalubrité. Tels sont les thèmes abordés dans la seconde table ronde : proposer une offre de logements aux populations n'ayant pas accès à l'offre du parc immobilier.

Table Ronde 2 : proposer une offre de logement aux populations n'ayant pas accès à l'offre du parc immobilier

Participent à cette table ronde :

Jean-Etienne ANTOINETTE, Maire de Kourou ;

Mansour KAMARDINE, Député de Mayotte ;

Jean-Michel MAURIN, Directeur départemental de l'équipement de Guadeloupe ;

Jacques JULIEN, PACT ARIM Guyane ;

Philippe GOCAR, Groupement Interprofessionnel des Opérateurs Sociaux (GIDOS) ;

Philippe JOUANEN, Société immobilière de la Réunion ;

Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement.

Cette table ronde est animée par Patrick SIMONIN, journaliste.

Patrick SIMONIN

Cette table ronde a pour thème la demande des populations dont les situations sont les plus urgentes : insalubrité, personnes handicapés, individus qui ne peuvent accéder à aucun segment du marché immobilier. Quelles sont les réponses apportées par l'action publique à ces populations ? Quelle offre peut-on leur proposer ? Quelles sont les marges de progression des dispositifs actuels ?

I. Introduction à la table ronde

Thierry GUILLEMIN

Le thème de cette deuxième table ronde est celui des populations ayant des difficultés d'accès à un logement décent. On peut distinguer dans les DOM deux types de populations prioritaires : les populations vivant dans des logements insalubres et les populations dites non autonomes qui ont besoin d'un habitat spécifique.

Pour ces deux types de populations, on peut faire des constats très voisins : la massivité des problèmes et une absence de bilans territoriaux homogènes. En effet, le rapport du Sénateur Torre mentionne que 26 % des résidences principales dans les DOM sont insalubres. Les logements à destination des personnes non autonomes accusent donc un retard considérable par rapport à la métropole. Concernant les personnes âgées, en métropole, on compte 152 places en structures spécialisées pour 1 000 personnes de plus de 75 ans, contre 62 à la Réunion, 55 en Martinique et 36 en Guadeloupe.

Par ailleurs, on constate une absence de bilans territoriaux homogènes qui permettent d'établir de façon exhaustive et croisée la situation d'insalubrité frappant les DOM de façon inégale, de même que pour l'habitat adapté.

Au-delà des questions d'identification et d'analyse, la problématique posée par la massivité des problèmes à résoudre est celle de la mobilisation des acteurs en vue de proposer une offre de logement adaptée. Il existe des lenteurs et des blocages constatés par l'ensemble des acteurs dans

l'engagement et la mise en œuvre des opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI). Ces opérations de RHI durent environ dix ans. Nombre d'entre elles ont été suspendues ou bloquées pendant plusieurs mois entre les études pré-opérationnelles et les actions opérationnelles. La question est de savoir si tous les acteurs sont d'accord pour apporter une réponse massive à un problème massif. Si la réponse est positive, on pourra évoquer des jalons techniques et financiers pour un développement des opérations de RHI.

Le choix de la stratégie est effectué en dissociant les problématiques de stocks, le patrimoine existant et les problématiques de flux, les opérations nouvelles. Néanmoins, se limiter à cette dissociation revient à un dilemme. En effet, le patrimoine social est déjà quantitativement insuffisant. Mobiliser ce patrimoine social pour reloger des familles habitant dans des logements insalubres équivaut à aggraver les risques de spécialisation de ce parc par le bas. Dans un contexte de ressources budgétaires limitées, il est impossible de résoudre le problème de l'insalubrité par des constructions nouvelles compte tenu des retards et de l'urgence. Il faut donc réfléchir à d'autres pistes :

- **Autres apports financiers**

Par exemple, on peut penser à une extension de la défiscalisation vers le logement social ou réfléchir à l'arrivée de nouveaux acteurs proposant des dispositifs tels que le 1 % logement.

- **Réflexion sur la nature des produits à proposer**

On peut réfléchir à une industrialisation des produits proposés ou à une meilleure adaptation des produits aux ressources des occupants, qui présente néanmoins un risque de marquage social et de ségrégation.

Cependant, commencer des réflexions d'ordre technique pose le problème de la capacité actuelle des opérateurs locaux. Le constat est qu'il est plus encore difficile qu'en métropole de trouver des opérateurs efficaces et surtout disposant de la surface nécessaire pour monter ce type de projets et en assurer la gestion. Doit-on demander aux acteurs nationaux de s'implanter dans les différents territoires ? De quelle manière pourrait-on, en cas d'installation dans les DOM, garantir leur pérennité et leur équilibre économique ?

II. Le rôle de la puissance publique pour un meilleur accès des populations au logement social

1. La lutte contre l'insalubrité en Guadeloupe

Patrick SIMONIN

Quelle est la situation de l'insalubrité en Guadeloupe ? Quelles sont les solutions à mettre en œuvre pour intensifier la résorption de ce type d'habitat ?

Jean-Michel MAURIN

En Guadeloupe, les informations et les chiffres sont tenus à jour. Nous savons qu'il existe une masse de 20 000 demandes de logements. Concernant l'insalubrité, sur le périmètre répertorié RHI, 15 000 logements sont insalubres. Cependant, nous parvenons à livrer quelques logements. Il y a moins d'une dizaine de jours, sur le Nord de Basse-Terre, nous avons remis les clés de logements aux habitants d'un quartier dans lequel il n'y avait pas d'assainissement et où il pleuvait dans les maisons.

Patrick SIMONIN

Le rôle de la puissance publique sur ces problématiques doit-il être encore renforcé ?

Jean-Michel MAURIN

Il s'agit, en effet, d'un travail commun à l'ensemble des partenaires qui doit être mené en évitant la complexité de montages institutionnels indigestes et inefficaces. Sur les 15 000 logements insalubres que compte la Guadeloupe, 6 000 sont à reconstruire. D'ici 5 ans, si l'on veut être au rendez-vous de la mise en place du droit au logement opposable, il faudra reconstruire 1 000 logements par an alors que l'on en reconstruit actuellement environ 300 chaque année.

Pour l'instant, nous ne connaissons pas de tension sur les lignes de financement destinées à la lutte contre l'insalubrité, ce qui veut dire que ce problème a été considéré comme une priorité. Cependant, si nous construisons 1 000 logements supplémentaires pour lutter contre l'insalubrité, nous ponctionnerons une somme considérable sur la LBU. Il est donc nécessaire que les partenaires jouent le jeu.

2. Le cas de la Guyane**Patrick SIMONIN**

En tant que maire de Kourou, comment réagissez-vous aux propos qui viennent d'être tenus ?

Jean-Etienne ANTOINETTE

La problématique du logement en Guyane est semblable à celle des DOM. Même s'il ne s'agit pas d'un territoire insulaire, on manque de foncier constructible et aménagé. Les terrains appartiennent à l'Etat et ne sont pas viabilisés. L'Etablissement Public d'Aménagement de Guyane (EPAG) ne peut viabiliser ces parcelles de terrain faute de moyens financiers. Par conséquent, les opérateurs ne peuvent produire de logements.

C'est pourquoi la Guyane a besoin de réponses fortes, comme une augmentation de la LBU. Des propositions ont été présentées afin de rendre fongibles le FRAFU et la LBU. Malheureusement, les sommes annoncées par l'Etat sont insuffisantes. De même, les moyens financiers consacrés au logement par les collectivités locales sont trop faibles en raison de leur mauvaise situation

financière. Seule une réponse massive de l'Etat est de nature à relancer la construction et rattraper le retard accumulé depuis quelques années.

Patrick SIMONIN

En tant que maire, comment pensez-vous dynamiser cette politique ?

Jean-Etienne ANTOINETTE

Le cas de Kourou est assez spécifique, car la Société Immobilière de Kourou (SIMKO) bénéficie d'une bonne situation financière, mais est bloquée dans son action pour le manque de foncier. Sans moyens financiers supplémentaires, il n'est pas possible d'aménager davantage de terrains.

Si cette situation perdure, la Guyane étant confrontée à des vagues massives d'immigration clandestine, le nombre de logements insalubres continuera à augmenter, comme le montre l'exemple du village Saramaca à Kourou. De plus, la Guyane est le seul département où la population est en train de s'appauvrir, car le PIB par habitant a diminué ces dernières années. Force est de constater que les dispositifs existants ne permettent pas de répondre à cette réalité sociale et au manque de moyens financiers.

3. La situation particulière de Mayotte

Patrick SIMONIN

Quelle est la situation du logement à Mayotte ?

Mansour KAMARDINE

Il est constamment admis quand on veut justifier les exclusions dont Mayotte est l'objet depuis trente ans que l'île a une spécificité. Mayotte compte 200 000 habitants sur 374 kilomètres carrés. Le taux de chômage est d'environ 40 %. Le SMIC plafonne à environ 700 euros par mois. De plus, 80 % de la population serait bénéficiaire du RMI s'il était étendu à Mayotte. Par ailleurs, 80 % de la population vit avec moins de 100 euros par mois. Le gouvernement a reconnu, en 2006, à l'Assemblée Nationale que les *minima* sociaux n'avaient pas été mis en place à Mayotte parce qu'ils auraient bénéficié à 80 % de la population. Il existe un véritable besoin social en matière de logement.

Dans ce contexte, la politique de l'Etat est quasi-inexistante : ses interventions sont effectuées au coup par coup. Elle a, pendant des années, consisté dans le développement de la case Société Immobilière de Mayotte. Pour information, la fameuse case SIM est une case à deux pièces. La première pièce sert à la fois de salon et de chambre à coucher pour les parents. La seconde pièce sert d'entrepôt, de cuisine et de chambre à coucher pour les enfants. L'aide au logement instituée à Mayotte ne bénéficie qu'à 50 personnes.

Les besoins de Mayotte correspondent à une production de 2 000 logements par an sur dix ans si l'on veut faire disparaître les taudis. Mes propositions sont les suivantes :

- **Modernisation du droit du logement à Mayotte**
En effet, il faut que Mayotte ait le même langage et le même vocabulaire que les autres collectivités sur ce thème. L'ANAH, le FRAFU ou l'aide au logement n'existent pas à Mayotte.
- **Libérer du foncier**
Cette mesure relève de la responsabilité de l'Etat et du Conseil Général.
- **Arrêter les constructions de case SIM**
Il est nécessaire devant la pression démographique d'envisager une densification de l'habitat.
- **Créer un deuxième opérateur**
Devant l'ampleur des besoins, il semble nécessaire de disposer d'un second opérateur social. Dans le même temps, les crédits de paiement de la LBU sont passés de 21 millions d'euros en 2001 à 9 millions d'euros en 2006.
- **Redéfinir la place des communes dans la politique du logement**
La politique du logement doit être partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales et tenir compte des spécificités. En métropole, cette politique est basée sur l'accession à la propriété alors qu'à Mayotte, même s'ils vivent dans des taudis, 90 % des ménages sont propriétaires de leur logement. Imposer une culture du locatif a donc un effet destructeur sur la société mahoraise.

J'aurais souhaité que la loi sur la Cohésion Sociale soit applicable à Mayotte, mais cela n'a pas été décidé. Le Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement a promis une Convention territoriale de Cohésion sociale. Depuis lors, nous l'attendons toujours.

Mayotte doit trouver sa place dans la politique nationale du logement pour l'Outre-Mer. Cette politique doit être partagée avec les collectivités locales, acteurs de proximité, pour une consolidation de la société mahoraise dans la France.

4. Questions de la salle

Bacar Ali BOTO, Vice-président du Conseil Général de Mayotte, président de la Société Immobilière de Mayotte (SIM)

Le 26 janvier 2006, l'ensemble des maires de Mayotte a manifesté pour dénoncer l'absence d'adaptation de la politique de l'Etat en matière de logement.

A Mayotte, le foncier appartient essentiellement à la collectivité départementale de Mayotte et à l'Etat. Le véritable problème du logement à Mayotte est l'aménagement du foncier. L'île a une forte densité moyenne de population. Cependant, la population est concentrée sur certains endroits, d'autres sont vides. Si les moyens financiers étaient disponibles, il serait facile d'aménager le foncier dont nous avons besoin. Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable prévoit la

construction de 3 000 logements par an pendant quinze ans. Nous sommes pour l'instant loin du compte.

A Mayotte, il est très difficile pour la classe moyenne de se loger. Par manque de foncier, des ménages à revenus intermédiaires peuvent se loger en infraction dans des lotissements sociaux.

Mayotte a besoin d'un « plan Marshall » pour le logement pour rattraper son retard dans ce domaine.

De la salle

Pour reloger les populations habitant dans des zones insalubres, des logements en locatif très social doivent être libres puisqu'il s'agit de populations à revenus très faibles. Or, le LLTS est aujourd'hui pratiquement impossible à produire pour des raisons techniques.

Dans un grand nombre de cas, les populations habitant dans des zones insalubres sont propriétaires de leur logement, on doit donc leur proposer une possibilité d'accession sociale à la propriété, ce qui est aussi pratiquement impossible dans les DOM.

Dans les zones de RHI, on trouve très souvent un grand nombre de personnes âgées. Or, ces personnes ne sont pas suffisamment « solvabilisées » par l'Allocation Logement Social (ALS) pour pouvoir payer un loyer en LLS. Elles vont donc être placées en maison de retraite en dépendance, alors qu'elles auraient pu être autonomes pendant de nombreuses années, si on avait pu trouver des ressources pour combler l'écart entre leurs ressources et les loyers en LLS.

Les zones insalubres denses constituent des filtres de population étrangère qui est relogée dans des logements récents. Cela crée des tensions et des incompréhensions avec la population locale.

De la salle

Le problème du foncier en Guyane est un problème d'aménagement. Cependant, l'aménagement ne consiste pas seulement à viabiliser des terrains. Il faut des projets. Il s'agit moins d'une question de moyens financiers que de savoir-faire de conception et de gestion de projets avec les communes qui en sont responsables.

Mahmoud AZIHARY, Directeur général de la Société Immobilière de Mayotte (SIM)

Le rapport du Sénateur Torre indique qu'il y a 26 % de logements insalubres dans les DOM. A Mayotte, cette proportion dépasse 50 %. La politique menée jusqu'à présent était donc insuffisante ou inefficace. A Mayotte, il faut revoir la façon de réaliser des opérations de RHI car elles consistent souvent à refaire la voirie ou l'assainissement, mais par le logement.

Il y a 46 000 logements à Mayotte, dont 17 000 cases SIM. Mayotte fait face des difficultés importantes d'assainissement, car les logements étaient auto-produits jusqu'à une période récente. Sans effort sur l'assainissement, le problème de l'insalubrité à Mayotte ne trouvera pas de solutions rapidement.

Par ailleurs, il est à noter que le Ministère de l'Environnement a financé à 100 % deux expériences uniques dans l'hémisphère Sud : deux stations d'épuration qui fonctionnent uniquement avec des matériaux locaux. Ce système n'a pas encore été généralisé dans l'île. Les problèmes d'assainissement restent donc entiers.

Olivier TRETOUT, Direction Départementale de l'Équipement (DDE) de Guyane

En Guyane, malgré la programmation financière importante 2007-2013, la quantité d'habitat insalubre aura doublé à l'issue de la période. La croissance démographique est semblable à celle de Mayotte avec 3,4 % d'augmentation annuelle et est très supérieure à celle des autres DOM. La moitié de la population a moins de 25 ans. Il faudra construire 3 000 logements par an en Guyane : 1 000 sont construits avec un permis de construire, 1 000 sans permis de construire, un tiers des besoins ne trouvent aucune réponse. Le nombre de personnes par logement est proche de celui de Mayotte et augmente dans certains quartiers. Plus de la moitié des ménages sont locataires, ce chiffre masquant la réalité de l'existence d'un grand nombre de « marchands de sommeil ». La demande de logements HLM correspond à 135 % du parc total.

En Guyane, nous sommes dans un scénario de décrochage par rapport à la politique nationale. La production de logements insalubres s'emballe. Pourtant, la volonté politique, notamment des maires, existe : il a été constaté qu'il existe un potentiel de production de 5 000 logements par an pendant 5 ans.

A mon sens, en Guyane, les solutions sont de plusieurs ordres :

- une augmentation des ressources sur 5 à 10 ans en ingénierie et en financements ;
- un doublement des moyens budgétaires pour l'aménagement opérationnel et la production de logements ;
- une mise en place d'une fongibilité totale entre les moyens de l'aménagement opérationnel et l'aide à la pierre, LBU et FRAFU ;
- une visibilité de cinq à dix ans.

Je souhaite aussi porter témoignage du génie des habitants qui procèdent à une forme d'auto-production encadrée, en rappelant que la Guyane n'est pas exposée aux cyclones, ni aux séismes. Pour encourager cet effort, il faut mettre à disposition des terrains aménagés et des espaces organisés. Le foncier est abondant et disponible en Guyane. En revanche, les terrains aménagés sont rares et très chers.

Par ailleurs, l'accent doit être mis sur les ravages provoqués par les à-coups sur les financements. L'économie guyanaise est très fragile et les soutiens bancaires sont insuffisants. C'est pourquoi le moindre retard de financement peut provoquer le blocage ou l'abandon des projets.

HilaireBRUDEY, Conseiller régional de Guadeloupe

Lors du séisme qui a frappé la Guadeloupe en novembre 2004, le Conseil Régional a mis en place, avec la DDE, une politique de reconstruction fondée sur l'amélioration de l'habitat et les opérations LESA cette occasion, nous avons étudié les bonnes pratiques dans les différents DOM : elles sont très différentes suivant les territoires.

Nous avons pu constater que, pour monter un dossier LES en Guadeloupe, il est nécessaire que le foncier soit en pleine propriété, ce qui n'est pas le cas en Martinique. De même, pour l'amélioration de l'habitat, il est difficile d'obtenir l'accord des copropriétaires en indivision en Guadeloupe. A la Réunion, nous n'avons pas besoin de ce critère d'exclusion. Par ailleurs, la prime LBU est plafonnée en Guadeloupe alors qu'elle ne l'est pas dans les autres DOM. Pour quelles raisons ces disparités existent-elles ? Pourquoi ne procède-t-on pas à une harmonisation des pratiques ?

Jean-Luc EDWIGE, Directeur de la Société d'Économie Mixte d'Aménagement de la Guadeloupe (SEMAG)

En Guadeloupe, nous réalisons des projets urbains sur des opérations de RHI en mettant en place des plans d'aménagement élaborés avec les communes. Actuellement, le maître d'ouvrage d'une opération de RHI est le maire. La commune et l'Etat font face à un opérateur qui demande des moyens financiers pour pouvoir mettre en œuvre le projet. La commune n'a pas les moyens de suivre de la planification de l'opération. De plus, une opération de RHI est la seule à faire l'objet d'une concertation. Aussi se greffent souvent toutes les autres problématiques de la commune. L'opérateur doit donc régler d'autres problèmes de la commune. A mon sens, le maire est trop seul face à la complexité de l'aménagement. Par conséquent, l'opérateur va à la recherche des financements nécessaires aux équipements et aménagements qui ne sont pas financés par la RHI. Il n'existe pas de guichet unique qui donne une orientation pour régler les problèmes de fond tel que l'assainissement.

Michel OBERLÉ, Association Régionale des Maîtres d'Ouvrage Sociaux (ARMOS) de la Réunion

Aujourd'hui, dans les DOM, nous sommes dans une situation de développement et de création d'insalubrité faute de politiques suffisamment efficaces pour répondre à la demande de logements. Le développement de l'habitat informel constitue une réponse au manque de logements disponibles. Le meilleur moyen de lutter contre l'insalubrité est d'éviter qu'elle se crée en relançant des politiques d'aménagement opérationnel et du logement social ambitieuses et efficaces.

La stagnation des crédits a longuement été évoquée ce matin. Cependant, les opérateurs ont beaucoup de mal à les consommer dans la mesure où les paramètres de financement se sont fortement dégradés : les LES sont aujourd'hui structurellement déficitaires, le LLTS est aujourd'hui irréalisable. Quant au LLS, il existe un décrochage entre l'assiette de subventions et la réalité des coûts.

Par ailleurs, il me semble que, dans tous les DOM, les opérateurs sont efficaces. Ils ont prouvé, dans les années 90, qu'ils pouvaient produire en quantité une offre diversifiée. Le problème n'est pas de créer ou d'amener de nouveaux opérateurs, mais de retrouver l'efficacité aujourd'hui dans les politiques du logement social.

Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, arrive dans la salle. Thierry GUILLEMIN lui donne une synthèse du déroulement de la conférence jusqu'à son arrivée. Le Ministre se place parmi les participants à cette table ronde.

III. Intervention de Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement

Monsieur le Directeur de cabinet,

Mesdames, messieurs les députés, sénateurs, préfets, élus et responsables de l'habitat,

Mesdames, messieurs,

J'ai une pensée pour nos amis réunionnais. Je pense à cette île qui est un exemple pour notre pays, qui est une belle image de la réunion des peuples sous la bannière républicaine. Par ailleurs, cette île a des problèmes spécifiques comme le reste des DOM. Les moyens de communication ont été les premiers touchés notamment entre Saint-Pierre et Saint-Louis par le cyclone Gamède.

Pour répondre à vos questions, le Plan de Cohésion Sociale avait vocation à être appliqué dans les DOM. Cependant, la réalité est que les spécificités de financement du logement, notamment sur la partie fiscale et l'organisation par la LBU, en ont décidé autrement. En outre, la conférence nationale d'aujourd'hui doit déboucher, au mois de mai, sur un contrat de confiance partagé par tous les opérateurs avec des objectifs clairs par nature d'accès au logement, des financements garantis dans la durée, des débloqués voire des aides réciproques entre acteurs du logement. C'est la méthodologie choisie. L'objectif est d'arrêter de considérer que les fautes incombent à d'autres acteurs. Le sujet n'est pas la volonté des acteurs ni leur niveau de compétence, mais la coordination entre les différents acteurs.

Le logement constitue, avec l'emploi et l'éducation, une priorité absolue dans les DOM. En métropole, le nombre de mises en chantier est passé de 277 000 à 430 000 dont une progression de 50 000 à 100 000 logements sociaux mis en chantier. Ces résultats sont la conséquence d'un travail mené avec l'ensemble des professions : sociétés HLM, aménageurs, villes, départements, régions.

Dans quelques semaines, je n'occuperais pas probablement le poste dont j'ai la charge aujourd'hui. Cela me donne donc une liberté de ton très agréable. On continue à faire croire que la France est encore centralisée. En réalité, elle est constituée d'une mosaïque de pouvoirs, de responsabilités et d'organismes qui ont beaucoup de mal à élaborer des projets en commun. Je souhaite que le pacte de confiance soit mis en place avant mon départ. Il n'est pas vrai qu'il s'agit d'un problème financier : 60 millions d'euros de crédits figurent dans la loi de Finances initiale. Cependant, s'il faut 40 millions d'euros supplémentaires, cela ne représente pas une somme considérable à l'échelle des problèmes. Cependant, il n'est pas interdit de modifier et d'améliorer certains dispositifs. Ainsi, la défiscalisation ne doit pas uniquement constituer un sujet de niche fiscale, mais doit aussi être un outil efficace. Nous avons trois ou quatre mois pour monter des projets qui seront portés par les nouvelles équipes à partir du mois de juin prochain.

Je suis convaincu qu'il est nécessaire d'élaborer des Plans Départementaux de l'Habitat avec tous les opérateurs et tous les financeurs, des contrats de projet intégrant cette dimension de façon prioritaire et que l'on définisse des objectifs. En effet, les 37 500 logements prévus en construction sont peut-être insuffisants. Il me semble que cette conférence nationale ne doit pas uniquement servir à redonner confiance en garantissant les financements. Il faut aussi que le Ministère du Logement et le Ministère de l'Outre-Mer aient une obligation absolue de co-pilotage. Le comité de pilotage doit regrouper également des représentants des autres ministères nécessaires au bon fonctionnement des projets dans lesquels l'État n'a pas de rôle de tutelle.

Il est temps que la France mette sur pied des programmes d'intérêt national. Ce que je crois vrai pour le pays, je le crois pour les DOM. Nous n'avons pas été assez attentifs aux difficultés des DOM car nous avons pensé qu'il existait déjà la défiscalisation et qu'il s'agissait uniquement d'un problème financier. Or, il s'agit d'un programme territorial pour chaque DOM pris intrinsèquement. Il faut, par ailleurs, que les acteurs locaux considèrent que l'Etat est au service de la réussite de ces programmes territoriaux en donnant de la visibilité aux acteurs.

Je souhaite confirmer le vote des mesures concernant le logement dans les DOM dans la loi de Finances. Par ailleurs, la loi sur le droit au logement opposable contient un article spécifique de loi de programmation sur les trois ans avec les autorisations d'engagement et les crédits de paiement. Cette visibilité sur trois ans me paraît presque insuffisante, puisque cela ne permet que le redémarrage classique des projets. Il me semble nécessaire de traiter le problème foncier de façon partenariale.

Cette conférence nationale sur le Logement en Outre-Mer constitue le lancement d'un processus pour les dix prochaines années. C'est pourquoi tous les acteurs doivent s'exprimer sans retenue pour examiner tous les sujets, département par département, afin d'élaborer un plan d'actions cohérent d'ici le mois de juin prochain. Je reprendrai, à ce titre, une devise de l'armée de l'air américaine : « Ce qui est difficile, nous le faisons immédiatement, l'impossible prendra un peu plus de temps ».

Je vous remercie.

IV. Solutions de relogement des publics ayant des difficultés d'accès à un logement

1. Des besoins extrêmement importants

Patrick SIMONIN

Peut-on aller vers un habitat de moindre prestation pour trouver une solution rapide aux situations d'insalubrité ? Dans ce cas, comment peut-on éviter les risques de ségrégation sociale ?

Jean-Michel MAURIN

Je n'arrive pas à imaginer que la seule solution au développement de l'insalubrité est de dégrader le type de prestations. Dans ces zones insalubres, des personnes vivent et peuvent être attachées à leur lieu d'habitation. On doit leur proposer des formules de relogement. Si ce logement est au rabais, on a toutes les chances de bloquer encore le système.

Cependant, la construction de logements a un coût. En Guadeloupe, il faut prendre en compte les normes para-sismiques et para-cycloniques. De même, si les sols sont de mauvaise qualité, les fondations entraîneront un surcoût. Toutefois, l'économie que l'on pourrait réaliser en dégradant les prestations n'est pas à l'échelle de cette problématique.

Jacques JULIEN

Le PACT Arim de Guyane a réalisé une évaluation des effets du droit au logement opposable sur les besoins en construction de logements. Concernant les ménages prioritaires, il faudrait atteindre en décembre 2008 un rythme de 3 500 constructions de logements par an. Or, il n'y a en actuellement que 1 000. Cela montre l'ampleur des besoins à satisfaire aujourd'hui.

Aujourd'hui en Guyane, la production de logements illicites est supérieure au nombre de logements construits ou réhabilités. Par ailleurs, les 5-14 ans sont surreprésentés dans la population guyanaise. Lorsque cette classe d'âge arrivera sur le marché du logement, des problèmes risquent donc d'émerger. Par conséquent, tout euro qui n'est pas investi aujourd'hui coûtera trois ou quatre euros demain.

En outre, la définition des publics très prioritaires a été difficile puisque les publics prioritaires représentent 60 % des ménages en Guyane. Il faut donc intervenir sur l'ensemble du spectre pour ne pas créer de blocages dans les parcours résidentiels. Par ailleurs, il est nécessaire de produire des logements à accompagnement social très lourd. Pour ce type de productions, les financements sont décentralisés au niveau du département. L'accession sociale à la propriété est bloquée par le manque de foncier. Pour réduire le nombre de logements insalubres, il me semble que l'on n'explore pas assez la piste représentée par les logements vacants. La production de logements sociaux dans le parc privé peut constituer l'une des réponses au manque de constructions nouvelles.

Philippe JOUANEN

Nous sommes confrontés à la nécessité d'imaginer de nouveaux produits pour ces populations démunies : personnes âgées, familles monoparentales. Cependant, des solutions industrialisées me semblent difficiles à envisager. En effet, les économies des DOM sont trop restreintes. Par conséquent, seul l'apport de financements complémentaires permettra d'atteindre l'équilibre économique de nos opérations. Il est très difficile d'équilibrer les opérations les plus sociales dans un contexte budgétaire contraint.

Il me semble, comme le Ministre l'a évoqué, qu'il est nécessaire de réfléchir à des dispositifs innovants de défiscalisation afin d'attirer des investissements complémentaires.

2. L'expérience du Groupement Interprofessionnel des Opérateurs Sociaux (GIDOS) en Martinique**Philippe GOCAR**

Le partenariat public-privé en Martinique est une réussite. L'action sur le logement en Martinique est individualisée. Le Groupement Interprofessionnel des Opérateurs Sociaux (GIDOS) s'occupe de deux produits :

- **L'aide à l'amélioration de l'habitat**

Elle permet à des personnes, en général des personnes âgées, de sortir d'une insalubrité lourde. En 2030, 35 % de la population martiniquaise aura plus de 60 ans.

- **Le logement évolutif social**

Ce produit permet aux ménages propriétaires d'un terrain de pouvoir construire un logement.

En Martinique, 90 % des personnes âgées sont majoritairement propriétaires de leur logement. Il s'agit de capitaliser sur un patrimoine local qui appartient aux plus démunis.

Le GIDOS et le PACT avaient lancé, en 2002, 1 500 aides à l'habitat et 500 opérations LES. En 2006, le Plan de Cohésion Sociale a accouché de moins de 900 aides à la réhabilitation et moins de 200 opérations LES. Nous souhaiterions, dans un premier temps, retrouver notre rythme de 2002 car les besoins sont extrêmement importants : 3 000 demandes de logement sont traitées chaque année, il existe en Martinique 25 000 logements insalubres dont la moitié présentent un caractère d'urgence.

Par ailleurs, notre filière fait travailler régulièrement les petits artisans, qui, de plus, sont payés à trente jours. Cette filière est tirée vers le haut et participe à la lutte contre le travail clandestin.

3. Questions de la salle

Jean-Paul FISCHER, Fédération des Sociétés d'Economie Mixte, Directeur de la Société d'Economie Mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR)

Plutôt que de créer des produits nouveaux, il me semble plus judicieux de réajuster les produits qui étaient auparavant efficaces. On ne réalise plus d'opérations LES dans les DOM parce que les paramètres de financement ne sont pas adaptés et que la viabilisation des terrains n'est pas effectuée. Si l'on améliore ces paramètres, les opérateurs locaux, même si des doutes ont été exprimés sur les capacités opérationnelles, relanceront la production de logements sociaux.

Par ailleurs, la défiscalisation ne peut constituer qu'une réponse partielle. Elle ne résoudra pas fondamentalement les problèmes du logement social ou de l'insalubrité dans les DOM. Des exonérations fiscales ne peuvent financer une politique publique du logement et coûtent plus cher que la LBU classique.

Il est inopportun d'inventer de nouveaux produits qui ne seront pas plus efficaces que les anciens puisque leur financement ne sera pas garanti. Le Prêt à Taux Zéro (PTZ) ne fonctionne pas dans les DOM car le milieu bancaire ne joue pas le jeu, mais aussi parce que les coûts de construction sont trop élevés. Une famille moyenne ayant des revenus compris entre 3 000 et 4 000 euros ne peut plus accéder à la propriété.

Philippe GOCAR

Il nous semble que le Législateur s'est trompé dans la mise en place de l'encadrement des opérations de défiscalisation. Il n'a pas fixé de limite au prix du foncier. Il n'a pas plafonné les loyers et les prix de sortie. La spéculation bat donc son plein. Il est impossible qu'un ménage martiniquais dépense entre 1 100 et 1 300 euros pour 100 mètres carrés. Il faudrait plafonner le loyer de sortie entre 7 et 7,5 euros le mètre carré.

Un grand nombre de logements sont abandonnés, notamment parce qu'ils sont trop grands pour certaines personnes âgées. Ne serait-il pas plus judicieux de mettre en place une défiscalisation sur l'ancien, sur 100 % de l'achat et de la réhabilitation, permettant au locataire de devenir propriétaire, ce qui favoriserait l'accession à la propriété de la classe moyenne aux Antilles ?

Lucette MICHAUX-CHEVRY

A mon sens, le Législateur ne s'est pas trompé en matière de défiscalisation. Une loi a toujours une portée globale et générale. C'est pourquoi l'application d'une défiscalisation sur le logement social doit être menée en tenant compte d'un certain nombre de paramètres et de possibilités.

En Outre-Mer, les personnes âgées n'ont pas bénéficié de l'ensemble des mesures d'accession au logement. Par ailleurs, pendant longtemps, les allocations familiales ont été liées à l'activité : un chômeur n'y avait pas droit. Lorsque l'on demande à une personne âgée d'effectuer des travaux dans son logement, elle n'a pas de possibilités d'apport financier et les collectivités locales sont souvent obligées d'effectuer ces apports.

Dans les DOM, les conséquences d'une érosion importante des logements due à l'environnement géographique et maritime sont souvent oubliées. Les opérateurs n'ont parfois pas les moyens financiers de faire l'entretien plus régulier que nécessitent les logements en Outre-Mer.

Jean-Paul FISCHER, Fédération des Sociétés d'Economie Mixte, Directeur de la Société d'Economie Mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR)

Il est à noter que le taux de vacance des logements défiscalisés est faible. La hausse du prix du foncier est la conséquence d'une relance du marché et non un impact de la défiscalisation. Cette politique est une réussite puisque les logements sont pleins.

Cependant, il convient d'examiner l'évolution de ces logements défiscalisés. Pour des raisons de montant à défiscaliser, il y a un nombre important de studios et de T2 qui ne correspondent pas aux besoins des familles.

Par ailleurs, le PTZ dans les DOM est un échec car il n'existe pas de marché de l'occasion dans les DOM. Le stock n'existant pas, la défiscalisation est un moyen de le constituer. C'est pourquoi il me semble opportun de pondérer les critiques que l'on peut lire dans la presse nationale.

Stéphane LOUIS-GUSTAVE, responsable service Logement du Conseil régional de la Martinique

Mon intervention sera technique. L'importance du paramétrage des produits me semble centrale. Des produits qui fonctionnaient bien ne sont plus efficaces aujourd'hui pour des raisons techniques : le paramétrage décidé dans les ministères à Paris ne correspond pas à la réalité locale. Cela concerne le LLS, le LLTS, l'Aide à l'Amélioration de l'Habitat (AAH) et les LES. Le LLS et le LLTS sont mieux appréhendés par les ministères parisiens car ils correspondent davantage à la réalité métropolitaine. Cependant, l'AAH et les LES représentent dans les DOM une part aussi importante de la production : une réalité mal comprise par les décideurs nationaux.

Concernant la défiscalisation, on ne peut pas sérieusement résoudre les problèmes de la construction de logements et du renchérissement du foncier sans traiter des effets pervers de la défiscalisation. Philippe Gocar a fait quelques propositions concernant le paramétrage de la défiscalisation. Il ne s'agit pas de la remettre en cause, mais qu'elle conduise à produire des logements à des coûts de sortie adaptés aux moyens financiers de la majorité des Martiniquais. Il faut prendre en compte les conséquences sociales de cette situation.

Mansour KAMARDINE, Député de Mayotte

Je considère, comme Philippe Gocar, que la réhabilitation constitue un levier extraordinaire pour la structuration de l'artisanat et la lutte contre l'emploi clandestin.

Je souhaiterais mettre l'accent sur le logement des personnes âgées. A Mayotte, lorsqu'une personne âgée de plus de 65 ans dépose une demande d'aide au logement, on lui répond qu'elle n'a pas accès aux aides de l'Etat car elle a plus de 65 ans. De quelle manière peut-on appréhender ce public pour l'aider à se loger ?

Les cases SIM constituent un parc de 15 000 logements. Il me semble que, dans le cadre d'une politique de l'habitat, on aurait pu élaborer des aides pour que les occupants puissent les agrandir quand on connaît le rôle de l'habitat dans la structuration de la famille et de la société.

V. Conclusion

Thierry GUILLEMIN

Au cours de cette table ronde, il a été souligné que le maire, en s'attaquant aux problèmes d'insalubrité, se retrouve confronté à l'ensemble des problèmes de sa commune.

Des solutions ont été évoquées comme l'accélération du rythme des opérations de RHI. Cela se traduit, dans un environnement budgétaire contraint, par une ponction sur la LBU. Cependant, il a été rappelé qu'il existait d'autres priorités.

Malgré les moyens engagés dans la lutte contre l'insalubrité, celle-ci avait été multipliée par deux dans les DOM. A ce titre, la notion de scénario de décrochage a été évoquée à propos de la Guyane. Monsieur Julien, comme Madame Michaux-Chevry, a d'ailleurs indiqué qu'une dépense d'un euro non effectuée aujourd'hui représentera demain une dépense de deux ou trois euros.

Différentes solutions ont été envisagées ou évacuées :

- la problématique du manque de compétence des opérateurs locaux n'est pas un véritable problème ;
- la baisse de prestations n'est pas considérée comme une solution efficace ;
- l'industrialisation de la production n'est pas adaptée aux marchés de petite taille tels que ceux des DOM ;
- une solution de défiscalisation orientée vers le logement social a été évoquée ;

- le re-paramétrage des outils existants est considéré comme une solution efficace sur l'aménagement opérationnel et des produits classiques, LLS et LLTS.

Table Ronde 3 : développer une offre de logement diversifiée dans les DOM

Participent à cette table ronde :

Pierre ASCONCHILO, Chargé de mission à l'Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat (ANAH) ;

Philippe LEYSSENE, Directeur des Affaires économiques, sociales et culturelles de l'Outre-Mer ;

François-Didier LEMOINE, Directeur de l'Agence Nationale de Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC) ;

Yves BELLEC, directeur pour l'outre-mer à la Caisse des Dépôts et Consignations ;

Pierre QUERCY, Délégué général de l'Union Sociale de l'Habitat.

Cette table ronde est animée par Patrick SIMONIN, journaliste.

Patrick SIMONIN

Cette troisième table ronde a pour thème : développer une offre de logement diversifiée en Outre-Mer entre ce qui existe, le stock, et ce que l'on produit, les flux. La faiblesse quantitative du stock nécessite de hiérarchiser les priorités et de développer une offre adaptée aux spécificités des DOM.

Les questions abordées lors de cette table ronde seront les suivantes :

- Comment mieux structurer et diversifier le marché immobilier ?
- Quel dispositif créer pour renforcer une meilleure adéquation entre la demande et l'offre ?
- Comment dynamiser les parcours résidentiels ?

I. Introduction à la table ronde

Thierry GUILLEMIN

Cette table ronde a pour sujet la diversité de l'offre de logement en Outre-Mer, c'est-à-dire qu'elle va traiter de l'intervention de l'ensemble des acteurs sur les deux grands axes possibles, les stocks et les flux, dans un contexte immobilier tendu : retard accumulé, pression démographique, lutte contre l'insalubrité. De plus, l'une des finalités de leurs actions est de mettre en place une offre de logement véritablement diversifiée sans solution de continuité depuis le LLTS jusqu'au logement intermédiaire et à l'accession sociale.

La première priorité est l'action sur les stocks. En effet, ce type d'actions présente le meilleur rapport coût-efficacité. Ces actions sont directement et rapidement opérationnelles. De plus, les ménages en perçoivent directement les effets.

Par ailleurs, les parcs privés et publics ont chacun leurs limites. La puissance publique a davantage de légitimité et de moyens d'actions sur le parc locatif public. La situation est paradoxale puisque ce parc est plus largement ouvert dans les DOM qu'en métropole. Il est ouvert à 80 % de la population pour les LLS et à 70 % pour le LLTS à cause de la faiblesse relative des revenus des

ménages en Outre-Mer. De plus, 64 % des ménages logés disposent, pour vivre, de revenus inférieurs à 60 % des plafonds. Par ailleurs, 31 % de ces ménages disposent de moins de 30 % des plafonds contre 18 % en métropole. Ce taux pour le flux des entrants est de près de 40 % des plafonds. Or, ce parc public est plus réduit qu'en métropole. Il y a près de 60 logements sociaux pour 1 000 habitants dans les DOM, contre près de 70 pour 1 000 habitants en métropole. La difficulté d'accès au parc social est plus grande dans les DOM qu'en métropole pour les ménages pauvres et davantage encore pour les ménages modestes.

Compte tenu de ces données, une réflexion sur le recentrage du patrimoine social ne doit pas conduire à une spécialisation du parc public à un public très pauvre dans une hypothèse de relogement des familles vivant dans un habitat insalubre. Les équilibres sont, dans ce cas, extrêmement fragiles.

La faiblesse quantitative du parc social est doublée d'une insuffisante mobilisation du parc privé ancien qui est souvent dégradé. Ce parc privé ancien nécessite la mise en place d'une politique publique volontariste de réhabilitation des logements et de requalification urbaine afin de développer une offre d'habitat complémentaire, c'est-à-dire de reconquérir la vacance.

Les pistes qui semblent se dégager pour optimiser la gestion économique des stocks sont, pour le parc public, celle du conventionnement global, et pour le parc privé, la mise au point avec l'ANAH d'un conventionnement privé pour permettre la contribution des bailleurs privés à une offre de logement social avec des contraintes et des avantages équilibrés.

La seconde priorité est l'action sur les flux. La faiblesse quantitative du parc locatif social et la mobilisation faible du parc privé rendent donc centrale la réflexion sur la production nouvelle. Il est nécessaire de régler deux préalables. Le premier est une intensification de la production de logements locatifs sociaux qui pose la question de l'évaluation des besoins. La somme des évaluations locales donne un besoin de 10 500 logements par an. La mission d'audit et de modernisation a calculé un besoin de 5 400 logements. D'autres études évaluent les besoins entre 4 500 et 5 000 logements par an. Il n'est pas possible d'envisager de satisfaire les besoins en production nouvelle suffisamment rapidement pour rattraper les retards accumulés.

Pour y parvenir, il sera nécessaire de débloquer les freins fonciers. Les freins au développement de la production de logements nouveaux ne sont pas tous d'ordre financier. Des carences en matière de politique urbaine pilotée par les communes portent aussi une large responsabilité dans cette situation. Cela pose le problème de la capacité de l'ensemble du système d'Outre-Mer à produire des charges foncières acceptables pour tous les types de produits dans le cadre d'opérations à offre diversifiée. En effet, une continuité des financements est nécessaire pour installer une fluidité entre les différents parcs.

Une réflexion doit être menée sur la filière de production et sur les produits eux-mêmes. La question du renouvellement des moyens d'action devra être abordée. Deux pistes peuvent être envisagées : une ouverture de la défiscalisation vers le logement social et la mobilisation de nouveaux partenariats financiers, notamment le 1 % logement.

II. Le rôle du parc public social dans les DOM dans la diversification de l'offre de logement et la fluidification des parcours résidentiels

1. Vers une redéfinition du rôle du parc social

Patrick SIMONIN

La première partie de cette table ronde a pour objet l'optimisation du rôle du parc public social, le développement d'une offre de logement plus diversifiée et la fluidification des parcours résidentiels. L'offre de logements est insuffisante en Outre-Mer. Peut-être conviendrait-il de redéfinir le rôle du parc social en termes de priorité ?

Philippe LEYSSENE

Le rôle du parc social en Outre-Mer est de loger les ménages qui ont des revenus modestes. Cependant, les deux tiers des ménages occupant ces logements ont des revenus faibles ou très faibles. Par ailleurs, les dernières enquêtes montrent une paupérisation croissante des occupants de logements sociaux.

Il existe une distorsion forte sur les besoins entre une demande d'une population à haut taux d'éligibilité au logement social et une offre quatre fois moins importante. Cet écart invite à un effort quantitatif d'augmentation de la production de logements sociaux.

La question du rôle du parc social par rapport à l'ensemble du parc immobilier doit être centrale. Il est nécessaire de mieux organiser la fluidité des parcours résidentiels en Outre-Mer qui connaissent une situation particulièrement bloquée. Il convient donc de mener une réflexion sur la diversité de l'offre et de travailler sur les loyers de sortie qui vont déterminer les modalités de financement. Travailler sur des loyers correspond à cibler des ménages. L'un des objectifs doit être de faire le lien entre produits et ménages ciblés.

Le droit au logement concerne tout le monde. Les catégories de ménages intermédiaires ne trouvent souvent pas de réponses satisfaisantes à leurs attentes. C'est pourquoi il me semble nécessaire de réfléchir à une adaptation de la défiscalisation dans une logique de complémentarité avec la LBU et non dans une logique de substitution pour financer le logement social. Est-il possible d'utiliser le dispositif actuel de défiscalisation pour financer le logement social ou faut-il inventer un produit spécifique ? Les avis sont aujourd'hui partagés. Actuellement, un produit de défiscalisation lié à un complément de LBU finançant le logement social est en phase d'expérimentation dans un DOM.

Par ailleurs, 1 000 Prêts Locatifs Sociaux (PLS) ont été accordés en 2005 en Outre-Mer. Ce chiffre est tombé à 583 en 2006. Il y a manifestement des efforts à consentir sur ce sujet.

L'approche sur le parc global doit conduire à une meilleure mobilisation du parc privé. Le président du Conseil Général de la Martinique évoquait ce matin les problèmes de vacance dans le parc privé. Par ailleurs, il est nécessaire de travailler sur les paramètres de financement pour rendre possible ce qui, aujourd'hui, ne l'est pas. De même, l'anticipation constitue une question clé. Il serait catastrophique de relancer la production de logements sans tenir compte des évolutions

démographiques et de la structure des populations puis de proposer une offre inadaptée dans dix ou quinze ans. Par exemple, en Martinique, la population de plus de 65 ans doublerait d'ici 2030.

Pierre QUERCY

La crise du logement est la même sur l'ensemble du territoire national avec des phénomènes accentués dans les DOM. L'effort de production de logements dans les DOM doit être amplifié car il avait été inférieur à celui réalisé en métropole.

Par ailleurs, le recentrage du parc social me semble un non-sens lorsque l'on examine la proportion de ménages pauvres qui occupent les logements sociaux. Il me semble plus opportun d'éviter de recréer des ghettos et des futures opérations de l'ANRU. Il est nécessaire d'offrir une alternative au logement social aux ménages qui peuvent en sortir. Pour cela, il faut développer les parcours résidentiels et donc une offre alternative et diversifiée. Or, il n'existe pas de produits intermédiaires en Outre-Mer entre l'accession libre et l'accession très sociale.

Par ailleurs, il est nécessaire d'avoir une connaissance très fine des situations locales pour développer des politiques locales adaptées. Les situations et contextes sont différents dans chacun des DOM. Il faut donc développer des politiques locales à la Réunion ou à la Guadeloupe, et non une politique générale pour les DOM.

Le rôle du parc social reste à développer. Ce rôle est contraint par des problèmes techniques tels que la charge de la taxe foncière sur les produits thématiques pour les bailleurs sociaux. Par ailleurs, l'action foncière est nécessaire au développement de l'offre. Si l'on met en place des aides au logement sans politique foncière, les prix du foncier augmentent. En Guadeloupe, il semble que les prix aient été multipliés par dix. Sans une politique foncière volontariste des collectivités locales, la situation deviendra dramatique.

Les paramètres du financement du logement sont à revoir. Aujourd'hui, des problèmes techniques bloquent certains dossiers. L'Union Sociale pour l'Habitat et l'ensemble des organismes du secteur sont prêts à travailler sur cette question avec les ministères de l'Outre-Mer et du Logement.

2. Questions de la salle

Patrick SIMONIN

On retiendra de la première partie de cette table ronde l'idée de la constitution de groupes de travail pour redéfinir les produits logements socialement pertinents pour les DOM.

Mahmoud AZIHARY, Directeur Général de la Société Immobilière de Mayotte (SIM)

Mayotte connaît une situation singulière. Il n'existe pas de logements locatifs sociaux. Jusqu'à présent, deux stratégies ont été menées : la construction de logement Prêt Locatif Intermédiaire (PLI) pour les métropolitains arrivant à Mayotte et les cases construites par la Société Immobilière de Mayotte, dites cases SIM. Les cases SIM ne sont pas aux normes nationales. Leurs occupants ne bénéficient pas des allocations logements. A Mayotte aujourd'hui, pratiquement tous les produits

du logement social existent sous des appellations différentes. Cependant, ces dispositifs butent sur le manque de foncier disponible.

Par ailleurs, dans la culture mahoraise, il est impensable d'être locataire surtout dans son village. Néanmoins, certaines personnes sont propriétaires de leur maison dans leur village et louent un appartement en Grande-Terre pour être plus près de leur lieu de travail ce qui milite pour la création d'un parc locatif social ou non à Mayotte.

Mayotte est la partie du territoire français où les salaires sont les plus bas et les prix à la consommation les plus élevés, environ trois fois les prix pratiqués en métropole. Le SMIC mahorais correspond à la moitié du SMIC métropolitain. Or, les paramètres de la pauvreté à Mayotte ne sont pas pris en compte dans les modalités de financement. Il est essentiel de créer une étape de parcours résidentiel pour les jeunes cadres en phase de mutation culturelle et un outil d'accession à la propriété adapté aux personnes désirant rester dans leurs villages. La pauvreté peut être traitée de deux façons différentes. La première possibilité consiste à mettre en place des flux de type RMI. La seconde consiste en une aide à la constitution d'un patrimoine, soit pour le logement et la parcelle, soit une aide limitée à l'acquisition du logement.

Francis CAROLE, représentant du PACT Arim Martinique ; conseiller général Martinique

Il me semble qu'il est impossible de construire une offre de logement diversifiée si on ne s'attaque pas à la question foncière en Martinique et aux effets pervers de la défiscalisation. Celle-ci a entraîné l'explosion des prix des logements et l'explosion des prix du foncier : le prix moyen du mètre carré est de 100 euros, il est de plus de 1 000 euros le mètre carré dans l'hypercentre de Fort-de-France.

La première conséquence est la difficulté de trouver du foncier pour effectuer des opérations de logement social. Une étude menée sur la période 2002-2003 montre que l'Etat, les collectivités locales, les Sociétés d'Economie Mixte (SEM) et les sociétés d'HLM n'avaient pu accéder qu'à 6 % des terres vendues pendant cette période. La deuxième conséquence est la difficulté pour les ménages moyens d'accéder à la propriété. Cette situation est lourde de tension et d'interrogations. La troisième conséquence est la difficulté de trouver des terrains pour procéder aux aménagements nécessaires. On ne peut pas envisager une politique d'offre diversifiée si on ne revoit pas la méthode de défiscalisation.

Loïc PETIT, Société Immobilière de Guadeloupe

Concernant l'accession sociale, l'un des priorités est l'aménagement du territoire, notamment autour des agglomérations congestionnées de Guadeloupe. En effet, des populations pourraient accepter de se loger dans des communes plus éloignées si l'on était en mesure de proposer d'autres produits que le locatif pur. Il faudra concilier à terme l'accession sociale et notre capacité à fixer des populations dans des zones qui doivent bénéficier de tous les aménagements nécessaires.

Stéphane LOUIS-GUSTAVE, responsable service Logement du Conseil régional de la Martinique

Il faut, à mon sens, séparer la possibilité d'une défiscalisation permettant de financer le logement social et ses effets pervers. Sur ce sujet, nous proposons un encadrement des prix de sortie dans le logement privé lors d'opérations de défiscalisation. Il s'agit de simples questions de paramétrage. Encadrer les loyers de sortie ou les prix du mètre-carré dans les opérations immobilières qui bénéficient de la défiscalisation ne constitue pas une mesure extrêmement difficile à mettre en œuvre.

L'un des intervenants déplorait le manque de produits d'accession sociale. Il me semble qu'il manque aussi un produit d'accession intermédiaire et des produits de locatif intermédiaire. Plutôt que de créer de nouveaux produits, il me paraît plus judicieux d'adapter le paramétrage des produits. Le LLTS est une adaptation du LLS effectué en baissant les plafonds de ressources. De même, un produit intermédiaire pourrait être une adaptation à la hausse des plafonds de ressources du LLS. En effet, sur leurs solutions de base, les opérateurs de base en Martinique sont performants.

Jean-Paul FISCHER, Fédération des Sociétés d'Économie Mixte

Il me semble que l'on ne peut pas réclamer d'étendre la défiscalisation au logement social et, dans le même temps, accuser la défiscalisation de tous les maux notamment en matière d'augmentation des prix du foncier. L'évolution du coût du foncier montre qu'il y a eu une croissance forte des prix du foncier dans les zones à forte concentration urbaine et que, dans le même temps, on trouve dans certains endroits des prix relativement abordables. La problématique n'est pas la défiscalisation, mais l'aménagement du territoire. Les prix augmentent très fortement dans les agglomérations à fort pouvoir d'attraction. Les prix atteignent 1 000 ou 1 500 euros le mètre carré dans le centre-ville de Pointe-à-Pitre. Or, il n'y a pas une opération de défiscalisation dans la zone. La concentration urbaine entraîne mécaniquement une croissance du coût du foncier.

Les coûts de construction ont augmenté de manière considérable. La défiscalisation n'a aucun lien avec l'augmentation du prix de l'acier qui a augmenté de 80 % à 120 % sur les trois dernières années. Ce dispositif fiscal est régulièrement mis en cause alors qu'il fonctionne de manière efficace et a permis de produire du logement intermédiaire à des coûts abordables. Aujourd'hui, en produit défiscalisé, les loyers de sortie sont de 7,5 euros et sont pratiquement équivalents aux loyers de sortie sur des opérations financées par des PLI.

Philippe LEYSSENE

Concernant la défiscalisation, il me semble nécessaire de ne pas confondre la cause et la conséquence. La défiscalisation a eu pour conséquence la hausse du prix du foncier. Cependant, elle a constitué un révélateur des problèmes d'aménagement et de foncier disponible en accélérant l'augmentation des prix du foncier. On ne peut faire un lien exclusif entre défiscalisation et hausse du prix du foncier.

Je suis heureux que la SIM soit aussi active après les difficultés qu'elle a dû traverser. L'exemple mahorais montre qu'il est illusoire de prétendre traiter de manière identique des situations qui ne le sont pas. C'est pourquoi il faut redonner une place au terrain et à l'échelon local.

De la salle

Je suis un élu de la Martinique. Concernant la défiscalisation, je veux bien admettre que les élus locaux n'ont pas suffisamment aménagé le territoire. Cependant, il me semble que la problématique est la même sur tous les territoires : les individus s'installent dans des endroits « vivants » et où des emplois existent.

Dans la région parisienne, on a repoussé la population vers les banlieues et construit le réseau RER. Cependant, je ne dispose pas des mêmes moyens et ne peux pas décréter que les personnes habitant actuellement Fort-de-France iront habiter Grand-Rivière, endroit où le foncier est moins cher.

L'essentiel des opérations de défiscalisation est réalisé au Lamentin, aux Trois-Ilets dans des endroits dynamiques économiquement. Nous disons que la défiscalisation a des effets pervers, même si cela déplaît à certains lobbies européens. Il est vrai qu'il y a de plus en plus de résidences secondaires en Martinique, mais les Martiniquais n'ont pas les moyens de les acheter. Il est vrai qu'il y a des villas qui valent 3,5 millions d'euros au Lamentin, mais le sujet de cette conférence nationale est le logement des personnes en situation difficile ou dont les revenus se situent en dessous de la moyenne française et non de tous les Européens qui disposent des moyens financiers suffisants pour s'acheter des terrains en Martinique ou de la Guadeloupe.

Par ailleurs, nous sommes ici dans la confrontation d'idées. Le ton de l'intervention expliquant que les critiques sur les effets pervers de la défiscalisation relevaient du « grand n'importe quoi » n'était pas correct. Chacun peut défendre ses intérêts propres, mais il faut respecter toutes les opinions.

Michel FLEUYRIVAL Etablissement Public Foncier de Guyane (EPAG)

Nous avons évoqué les problèmes de défiscalisation et le sort des personnes favorisées. Cependant, les problèmes financiers réels de nos publics n'ont pas été évoqués. Pour pouvoir acheter un logement en Guyane, une personne doit obtenir l'accord de son banquier. Or les Guyanais doivent venir emprunter auprès de banques parisiennes les sommes nécessaires à l'achat d'un terrain en Guyane. Tous les Guyanais n'ont pas les moyens de venir à Paris contracter un emprunt. Il s'agit de problèmes que nous devons évoquer. En effet, lorsqu'une personne envisage l'achat d'un bien défiscalisé, elle gagne bien sa vie et ne rencontre pas de difficulté majeure pour réaliser un investissement immobilier.

III. Une diversité dans l'offre de logements pour favoriser les parcours résidentiels

1. Les solutions alternatives au parc social public

Patrick SIMONIN

La deuxième partie de cette table ronde porte sur la diversification de l'offre de logements pour favoriser les parcours résidentiels. Pour quelles raisons le parc locatif privé est-il si peu développé dans les DOM ?

Patrick ASCONCHILO

Dans les DOM, le parc locatif privé est du même ordre de grandeur que le parc locatif public : environ 20 % du parc total. Ce parc privé joue un rôle social et un rôle de dynamisation des centres-bourgs. Des dispositifs d'aide semblable à celle du parc public existent. Le principe des aides au parc privé est le suivant : la subvention de l'ANAH au propriétaire-bailleur est d'autant plus élevée qu'il pratique des loyers bas.

La situation est contrastée suivant les DOM. Par exemple, en Martinique, l'activité de l'ANAH est équivalente à celles d'un département métropolitain. En revanche, ces dispositifs ne sont pas assez connus des décideurs locaux et des propriétaires-bailleurs. Les dispositifs tels que les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) sont particulièrement efficaces si la collectivité locale et les opérateurs sociaux, souvent davantage tournés vers les dossiers LBU, s'impliquent fortement. Ces projets sont souvent relativement lourds.

L'ANAH n'intervient en Outre-Mer que depuis 1992. Cette relative jeunesse entraîne un manque d'exemples type et de références que l'on pourrait utiliser et recycler.

On a le sentiment que la boîte à outils existe et reste à mettre en œuvre. L'activité de l'ANAH se développe. L'ANAH avait programmé pour l'Outre-Mer en 2006 une dotation de 6 millions d'euros. Finalement, 7 millions d'euros ont été attribués. En 2007, le Conseil d'Administration a souhaité réserver 11 millions d'euros à l'Outre-Mer ce qui, ramené à la population, se situe légèrement au dessus de la moyenne nationale. Par ailleurs, l'ANAH s'est engagée à élaborer cette année un atlas du parc locatif privé dans les DOM.

Patrick SIMONIN

Quelles sont les actions de l'Agence Nationale de Participation des Employeurs à l'Effort de Construction (ANPEEC) ? Quelles sont les propositions de l'ANPEEC concernant le secteur intermédiaire qu'il s'agisse de l'accession à la propriété et du locatif ?

François-Didier LEMOINE

Le logement des salariés constitue la légitimité initiale du 1 % logement. En métropole, comme en Outre-Mer, cette logique a été étendue en concertation avec les pouvoirs publics. Par exemple, les partenaires sociaux et l'Etat viennent de signer, le 21 décembre dernier, une convention pluri-annuelle pour le logement des personnes ayant des difficultés particulières. Dans ce cadre, un certain nombre d'engagements spécifiques ont été pris concernant les DOM. Depuis la loi de 2003, le 1 % logement joue un rôle accru dans l'actionnariat de référence des sociétés de HLM. Il s'agit d'un élément dynamisant pour le secteur dans les prochaines années. Dans le cadre de cette convention, les partenaires sociaux se sont donné les moyens financiers de consolidation financières des organismes de logement social.

Concernant le LLS et le LLTS, il convient d'élargir nos domaines d'intervention sur toute la gamme et non plus de façon trop exclusive sur certains segments tels que l'accession à la propriété très sociale. L'ANPEEC finance tous les types d'opérations dont un grand nombre de LES. A ce titre, nous regrettons la chute vertigineuse du nombre d'opérations. L'argent est disponible. Depuis une

dizaine d'années, l'ANPEEC finance un millier de logements par an dans les DOM. L'an dernier, l'ANPEEC n'en a financé que la moitié.

Concernant l'accèsion sociale intermédiaire puisque notre cible est constituée de salariés, il est nécessaire de lever les blocages et frilosités des financeurs traditionnels. Il me semble, sans originalité, que la création d'un fonds de garantie à l'accèsion sociale constituerait une solution.

S'agissant de la défiscalisation, il me semble intéressant de marier défiscalisation et logement locatif social. A ce titre, à la Réunion a été menée une expérience de défiscalisation avec sortie à loyer intermédiaire. Par ailleurs, l'ANPEEC a l'intention de mener des expériences mêlant défiscalisation et des régimes de location-accession avec, si nécessaire, utilisation des fonds 1 % logement. Ces expériences permettront de paramétrer ces nouveaux outils.

Certaines difficultés dans le montage d'opérations LES ont découragé un grand nombre d'opérateurs. Néanmoins, il me semble que le LES reste efficace si une programmation régulière avec des délais de paiement normal est effectuée et si la conception évite les erreurs des années 60 et 70 dans la construction des quartiers.

Patrick SIMONIN

Les produits Logements de la Caisse des Dépôts et Consignations existent. De quelle manière peut-on les utiliser de façon efficace dans le cadre d'une fluidification des parcours résidentiels en Outre-Mer ?

Yves BELLEC

La relance de l'accèsion sociale apparaît comme une forte priorité. Deux pistes méritent d'être explorées :

- **Une adaptation du LES**

Pour avoir été présent lors du lancement du LES, il y a une quinzaine d'années à la Réunion, je puis certifier de son efficacité. Il est aujourd'hui trop coûteux. Peut-être le produit est-il devenu trop luxueux pour son usage premier. Il doit être possible de le marier avec la défiscalisation, d'imaginer de nouveaux modes de financement en dissociant le financement du foncier et le financement de la construction ou d'injecter des financements privilégiés dans le système bancaire qui finance les accédants.

- **Une extension aux DOM des expérimentations menées en métropole de dispositifs qui séparent le financement du foncier de celui de l'acquisition du logement**

La Caisse des Dépôts et Consignations devrait bientôt créer une filiale avec l'Union Sociale de l'Habitat pour financer pendant 25 ans le foncier de certaines opérations, durée pendant laquelle les accédants remboursent uniquement l'acquisition du logement. Après 25 ans, ils auront la possibilité d'acquérir le bien foncier à un montant seulement indexé sur l'inflation, c'est-à-dire à taux zéro, soit par un nouveau prêt ou soit par une formule de location-accession. Il serait intéressant de voir si ces modèles sont porteurs en Outre-Mer.

Patrick SIMONIN

Peut-on aussi utiliser le levier de la défiscalisation ?

Yves BELLEC

Il faut éviter de laisser penser que la défiscalisation constitue un moyen de désengagement de l'Etat. La défiscalisation est un complément à des crédits d'Etat qui sont toujours insuffisants par rapport aux besoins. La Caisse des Dépôts et Consignations possède une expérience positive de recours massif à la défiscalisation en Nouvelle Calédonie où le volume de la construction de logements sociaux a triplé en trois ans.

Une défiscalisation montée de façon efficace peut rapporter à l'opérateur social 33 % d'équivalent subvention net des coûts de montage, ce qui est bien supérieur au taux moyen de subvention observé dans les opérations qui sont présentées en financement à la Caisse des Dépôts et Consignations. Il me semble donc plus judicieux d'effectuer des expérimentations afin de procéder par la suite à des ajustements si nécessaires. D'autres questions sont posées lors d'opérations de défiscalisations telles que la conservation du taux réduit de TVA, par exemple. La défiscalisation représente une marge de manœuvre qui mérite d'être explorée.

Patrick SIMONIN

Quelles sont les propositions de l'Union Sociale de l'Habitat dans le domaine de l'accession sociale ?

Pierre QUERCY

Il manque un maillon pour fluidifier les parcours résidentiels. Des produits existent, mais ne sont pas efficaces. Je ne sais pas s'il faut reconfigurer un produit existant ou en créer de nouveaux. En revanche, il est nécessaire de raisonner en taux d'effort. Les aides doivent donc être graduées en fonction des revenus des ménages. Par ailleurs, il faut travailler sur ces questions avec les opérateurs de proximité dans les différents DOM.

2. Questions de la salle**Bernard VORMS, Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL)**

J'ai interrogé les ANIL des DOM. Il existe deux ordres de problèmes dans les DOM. L'accession sociale est en concurrence avec d'autres types d'emplois du foncier existant, notamment avec les investissements locatifs défiscalisants. Par ailleurs, les produits de milieu de gamme, Prêt à Taux Zéro ou produits libres, sont liés à l'offre bancaire privée. Or, la compétition entre banques n'est pas très forte. De plus, en procédant comme l'ensemble des banques françaises, elles sont confrontées à un problème d'insécurité juridique qu'elles exagèrent un peu. Les banques aiment les clients dont les revenus sont assurés sur une longue période. L'emprunteur idéal pour les banques françaises est le fonctionnaire, marié avec deux enfants. Cela ne correspond pas au public

de l'accès sociale. La question est de savoir de quelle manière faire pression sur des opérateurs privés absents de cette conférence que sont les établissements de crédits.

Georges CAVALLIER, Président de la Fédération Nationale de PACT Arim

A mon sens, les politiques de construction de logements nouveaux et de mobilisation du parc privé à vocation sociale et très sociale ne sont pas en concurrence, mais complémentaires. Pour être efficace, une politique de mobilisation du parc privé à vocation sociale et très sociale a besoin d'opérateurs de terrain techniquement compétents et socialement motivés, qui soient capables de fonctionner comme des ensembliers mobilisant la totalité des outils nécessaires. Loin d'être des intermédiaires inutiles, ils constituent une interface indispensable à la mise en œuvre de cette politique.

Michel PELENC, Fédération Habitat et Développement

A la Réunion, il existe des problèmes de paramétrage qui rendent difficiles le développement d'une offre intermédiaire. Par ailleurs, dans le privé, la mobilisation de la chaîne immobilière est plus difficile que dans le public puisque la demande est émietlée et que l'offre est à constituer, qu'il s'agisse d'information, d'assistance à maîtrise d'ouvrage, des banques pour les prêts sociaux ou des artisans du bâtiment. Or, sans cette chaîne de production, il est impossible d'obtenir de bons résultats.

Jean-Paul FISCHER, Directeur de la Société d'Economie Mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR)

Nous sommes aujourd'hui le seul opérateur à produire de façon importante des LES. Cependant, les termes du financement sont insuffisants, l'opérateur est obligé de porter l'opération sur une période de deux à trois ans, ce qui suppose un effort de trésorerie très important. C'est souvent grâce à la participation du 1 % logement qu'il est possible de monter l'opération. Il est donc nécessaire de résoudre le problème du portage de trésorerie et celui des paramètres de financement.

Il faut peut-être repenser le LES en termes collectifs. Pour l'instant, il correspond à une maison individuelle avec un terrain de 100 mètres carrés. Compte tenu de l'exiguïté de nos territoires, nous avons mené une expérience de LES collectif. Il suffit, pour cela, que l'opérateur monte une opération sociale à proximité et que le bailleur assure la gestion de la copropriété. Ce produit correspond à une forte demande sociale dans les DOM.

La vente du locatif social constitue une autre piste pour l'accès à la propriété. Cela suppose une « solvabilisation » des locataires et qu'il existe un fonds de garantie alimenté soit par les bailleurs, soit par les collectivités locales. Nous avons mené une expérience de ce type. Cela fonctionne de manière satisfaisante.

Concernant la défiscalisation, je suis réservé sur le fait qu'elle puisse financer le locatif social. En revanche, cet instrument semble approprié pour l'accès à la propriété. Cependant, toutes les demandes d'agrément fiscal pour des opérations de location-accession à la propriété au bout des six ans de location ont été refusées.

Bacar ALI-BOTO Vice-président du Conseil Général de Mayotte, président de la Société Immobilière de Mayotte (SIM)

Un grand nombre d'intervenants ont souligné l'importance du rôle des élus locaux dans la définition de propositions à faire sur les thématiques du logement et de l'aménagement dans nos différents territoires.

Les procédures de location-accession pourraient constituer une solution adaptée à la culture rurale mahoraise. Elles permettraient également à la classe moyenne l'accession à la propriété qui constitue une demande sociale forte à Mayotte. De même, de nombreuses personnes ne disposent pas des moyens pour à la fois acheter le foncier et financer la construction du logement.

Michel AIROLA, Coordination DOM pour l'amélioration de l'habitat.

Depuis 2005, la production de logement évolutif social a considérablement baissé en Martinique puisque l'on est passé plus de 500 logements réalisés en 2005 à 200 en 2006. Il existe un problème d'accompagnement des personnes sur ces opérations notamment en matière de financement. Le profil-type de propriétaire n'est plus adapté à la demande. On sélectionne uniquement les classes les plus élevées parmi les personnes démunies si bien que de moins en moins de personnes sont servies.

Aucune opération de LES groupée en accession n'a été réalisée en Martinique l'an dernier à cause d'une inadaptation du financement. La participation de l'État n'est plus adaptée. En effet, lors de ces opérations, on commence par donner un arrêté de LBU à la personne, qui doit trouver un financement. Ces opérations durent donc souvent plus de cinq ans. Il faudrait donc que des aides soient accordées pour l'opération de construction, puis qu'une fois le logement construit, il soit possible de requalifier ces aides à l'opération en aides au propriétaire occupant. Aujourd'hui, le système est entièrement bloqué.

Concertant le PTZ, j'ai entendu parler d'un système permettant aux bénéficiaires emprunteurs de payer le terrain une fois la maison payée. Peut-être cet outil serait-il adapté aux DOM.

IV. Conclusion**Thierry GUILLEMIN**

Le premier constat est que l'ensemble du débat n'a pas porté sur le fait qu'il ne fallait pas utiliser, sur ces problématiques, le patrimoine social. Seul Monsieur Fischer a évoqué la vente de logements sociaux aux locataires.

Les débats se sont organisés autour de deux idées forces : d'une part, le constat d'un manque quantitatif, de l'autre, les trous dans le dispositif de parcours résidentiel.

Les débats autour du constat d'un manque quantitatif ont porté sur le foncier, la défiscalisation à propos de laquelle les échanges ont été très vifs et les liens de cause à effet entre problématique foncière et la défiscalisation. Comme un principe initial, la défiscalisation est considérée par

l'ensemble des intervenants, comme un complément du dispositif de financement actuel. Les risques d'un apport de la défiscalisation au financement du logement social ont été envisagés.

L'ensemble des acteurs a souligné l'absence de continuité dans le dispositif qui ne permet pas la mise en place de parcours résidentiels. Les débats ont été plus techniques. Un consensus semble se dégager affirmant que les propositions doivent moins porter sur la création de nouveaux produits que sur le reparamétrage des produits existants. La notion d'étirement de la couverture des publics cibles des produits a été évoquée de même que du PLS et de l'accession à la propriété pour laquelle Monsieur Fischer a réclamé une aide au portage des opérations de LES

Table Ronde 4 : les collectivités locales au cœur de la « dynamique habitat » contre la ségrégation sociale et spatiale

Participent à cette table ronde :

Jean-Pierre Théodore ROUMILLAC, Maire de Matoury (Guyane) ;

Jacques GILLOT, Président du Conseil Général de Guadeloupe ;

Nancy CHENU, Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) ;

Jean-Paul FISCHER, Fédération des Sociétés d'Economie Mixte, Directeur de la Société d'Economie Mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR) ;

Jean-Paul GRANDVAUX, Directeur de l'Etablissement Public Foncier de la Réunion.

Cette table ronde est animée par Patrick SIMONIN, journaliste.

Patrick SIMONIN

Cette quatrième et dernière table ronde est consacrée aux collectivités locales au cœur de la « dynamique habitat » contre la ségrégation sociale et spatiale. Elle portera sur le rôle de l'Etat et des collectivités locales dans l'élaboration de cette diversité sociale, en utilisant parfois des procédures contraignantes. Sur ces sujets, rien ne peut se faire sans la participation des collectivités locales.

I. Introduction à la table ronde

Thierry GUILLEMIN

Le thème de cette dernière table ronde est : les collectivités locales au cœur de la « dynamique habitat » contre la ségrégation sociale et spatiale. Cela donne une finalité claire au débat. La diversité sociale constitue un objectif politique central. Cet objectif politique doit faire l'objet d'un consensus politique partagé dans le cadre du partage des responsabilités entre les différents acteurs publics. Ce consensus nécessite une volonté politique d'équilibrer les tendances du marché et la logique de l'« entre soi », dont découle le phénomène de ségrégation sociale.

Il est donc nécessaire de vérifier s'il y a accord entre les parties. L'Etat a, à partir des années 90, traduit sa volonté politique de lutter contre la ségrégation sociale dans une succession de textes législatifs : la LOLF, la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU), la loi Engagement National pour le Logement (ENL) et la loi instituant le droit au logement opposable. Pour atteindre cet objectif de diversité sociale, l'Etat a orienté prioritairement l'action publique vers la construction de logements neufs. Plus récemment, il a ajouté à son intervention, l'action de l'ANRU, dotée d'importants moyens financiers.

Cependant, l'action publique sur les problèmes de diversité sociale repose sur les collectivités locales, ce qui pose deux questions distinctes :

- **La question du niveau territorial à retenir pour déterminer de façon consensuelle le besoin de diversité sociale**

Il a été indiqué, lors de la première table ronde, que le niveau territorial le plus efficace pour mener une politique locale du logement était vraisemblablement le niveau départemental. Cependant, nous pouvons nous demander si le niveau pertinent dans ce domaine n'est pas celui des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).

- **La question de la solidarité financière entre les collectivités territoriales**

Le problème est de savoir à quel niveau et pour quelles actions doit être mise en œuvre cette solidarité financière. Cependant, est aussi posée la question des capacités financières des collectivités locales d'Outre-Mer.

Au-delà de ces problématiques techniques se pose la question de la volonté politique de produire et de maintenir des quartiers d'habitat mixtes qui résultent de la mise en place de politiques d'aménagement opérationnelles et plus généralement de politiques d'urbanisme qui sont placées sous la responsabilité des communes. Or, on constate que les collectivités locales utilisent peu les outils d'intervention autoritaires dont elles disposent : maîtrise du droit des sols détenus par les communes à travers les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou encore la loi ENL qui renforce les moyens d'intervention des communes et EPCI pour inclure du logement social dans les quartiers. Ceci ne s'explique pas uniquement par la faiblesse de leur capacité financière et technique. Il est significatif que les collectivités locales n'aient pas souhaité devenir déléataires des aides à la pierre. La conséquence est que les opérateurs sociaux sont souvent contraints de jouer à la fois un rôle de constructeur et un rôle d'aménageur et à produire des quartiers d'habitat exclusivement social, ce qui est contraire à l'objectif affiché.

De quelle manière peut-on amener les collectivités locales à assumer la responsabilité politique d'une action publique de diversité sociale et une responsabilité financière dans ce domaine d'intérêt général ? On peut espérer que la gouvernance mise en place sera de nature à clarifier les positions et à relancer les actions sur les problématiques de diversité sociale.

Compte tenu des inerties et des blocages actuels dans le domaine de la production neuve, la question du maintien de la diversité sociale et des équilibres de peuplement dans les stocks est donc de première importance. L'action publique sur le parc privé est, par définition, limitée du fait de l'atomisation de ce parc. On constate même la situation paradoxale suivante. Le parc social, de fait, est bien souvent amené à disparaître lors d'une mise en œuvre d'une opération de requalification urbaine, menée par la puissance publique. Dans ces conditions, la gestion du parc locatif social constitue un enjeu majeur pour l'Etat et les collectivités locales, renforcée par l'existence du droit au logement opposable et par le développement du phénomène de ségrégation sociale au sein de certains quartiers.

Cette gestion du peuplement pose des questions de principe, mais aussi des questions d'ordre pratique. Il a été mentionné que le parc locatif social dans les DOM a une ouverture telle que 80 % de la population est concerné. Il faut alors préciser les politiques de peuplement dans les différents quartiers en fonction de la structure de la demande locale. Par ailleurs, l'attribution des logements est effectuée au travers de la Commission d'attribution instituée auprès de chaque bailleur social. La question d'un réexamen de la pondération entre le contingent préfectoral lié à la responsabilité de la mise en œuvre du droit au logement opposable, le contingent des communes et le contingent des Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) en faveur des salariés modestes, lesquels ont

naturellement leur place dans le locatif social, se pose. Si l'on aboutit à un rééquilibrage, on peut se poser la question des contreparties en matière de responsabilité et de participation au financement.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une politique de peuplement ne peut que reposer sur une connaissance extrêmement fine et précise des conditions de peuplement.

II. Des politiques d'aménagement et des politiques foncières qui favorisent la diversité sociale

Patrick SIMONIN

La diversité sociale constitue un objectif central. La question est de savoir si un consensus existe entre les responsables publics autour de cet objectif. Le premier thème de cette table concerne les politiques d'aménagement et les politiques foncières pour favoriser cette diversité dans les quartiers et dans les villes. De quelle manière l'Etat et les collectivités locales peuvent-ils agir pour favoriser la diversité sociale ?

1. Les moyens d'action des collectivités locales

Jacques GILLOT

Il est nécessaire d'instaurer une véritable concertation entre les communes, la région, les départements par l'intermédiaire d'un certain nombre d'outils : le PLU pour la commune, la région par le Schéma d'Aménagement Régional. Cette concertation doit aussi impliquer les bailleurs sociaux. Contrairement à ce qu'affirme Thierry Guillemain, la volonté politique est affichée. Malheureusement, il existe une certaine frilosité, notamment des maires qui ne disposent pas des moyens financiers liés aux objectifs à atteindre. La politique des réserves foncières menée par les collectivités, communes, départements et régions joue un rôle prépondérant.

Par ailleurs, il faut réfléchir sur quel type d'offres de logements il convient de mettre à disposition de la population pour lutter contre la ségrégation sociale et spatiale. Par exemple, j'étais maire du Gosier après le passage du cyclone Hugo. Un programme LES extrêmement important a alors été mis en œuvre. Vers 1995, la priorité a été donnée aux logements locatifs. Aujourd'hui, on constate que, pour lutter contre cette ségrégation, il est nécessaire de disposer de souplesse dans les outils d'offres de logements, notamment les LES. Ces LES représentent une demande sociale forte. Ils permettraient aux maires de pouvoir réaliser des lotissements sociaux en coopération avec les bailleurs sociaux et en liaison avec le Schéma d'Aménagement Régional.

Il existe une volonté affichée des collectivités locales de lutter contre la ségrégation sociale. L'Etat doit accompagner ces collectivités locales au niveau du financement. Les communes ou les autres collectivités territoriales peuvent intervenir en mettant à disposition des terrains en fonction de leurs possibilités. Bien sûr, la concertation entre les différents acteurs du logement doit mener à l'élaboration d'une offre diversifiée qui satisfasse les demandes du plus grand nombre.

Patrick SIMONIN

Quels sont les moyens dont disposent les maires pour porter une politique d'aménagement et une politique foncière visant à favoriser la diversité sociale ?

Jean-Pierre ROUMILLAC

En tant que Président de l'Association des Maires de Guyane, je m'attacherais à décrire la situation et les problèmes de toutes les communes de Guyane et ne me contenterais pas d'évoquer la commune de Matoury dont je suis le maire.

Concernant le logement, la Guyane fait face à une problématique spécifique. La base spatiale européenne est installée à Kourou. J'ai demandé ce matin au maire de Kourou si l'on continuait de lancer des fusées sur fond de bidonvilles. En Guyane, le foncier appartient à l'Etat. Cependant, sur les 10 % de la bande urbanisée qui correspond à la bande côtière, 5 % sont occupés par la base spatiale. Les maires de ces communes ne maîtrisent pas un foncier dont les communes ne sont pas propriétaires.

La commune de Matoury représente un concentré des difficultés de la Guyane avec une « squattérisation » qui a conduit à mener l'opération de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI) la plus importante de France sur 245 hectares. Par ailleurs, nous avons commencé une opération de rénovation urbaine dans le lotissement de Copaya La raison pour laquelle ces opérations importantes sont nécessaires aujourd'hui est que les communes n'étaient pas propriétaires du foncier et pas suffisamment associées aux programmes existants.

Le développement des lotissements spontanés entraîne de fait une ségrégation. Le logement social permet à ceux qui bénéficient de ces logements de quitter ces logements illégaux. Cependant, une partie des ménages des classes sociales intermédiaires habitent des logements construits en toute illégalité à cause du manque de logements légaux.

Par ailleurs, lorsque l'on construit des logements, il est nécessaire de réfléchir au « mieux vivre ensemble ». Il faut donc penser aux aménagements qui sont nécessaires à la vie en société : des écoles, des crèches ou des équipements sportifs. Si l'on arrive à combler le retard sur l'offre de logement en Guyane, il faudra se poser la question du financement de ces équipements de proximité nécessaires pour éviter un élargissement de la fracture sociale.

Les maires de Guyane sont prêts à être les chevilles ouvrières de la lutte pour la diversité sociale si on leur donne les moyens financiers nécessaires au rattrapage structurel de la Guyane en matière de logement.

2. L'action des différents partenaires publics ou semi-publics en faveur de la diversité sociale dans les quartiers**Patrick SIMONIN**

Quels sont les moyens mobilisables par l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU) pour favoriser la diversité sociale ?

Nancy CHENU

La diversité sociale constitue l'une des priorités de l'ANRU en réinsérant les quartiers et en diversifiant l'offre de logements.

L'ANRU intervient en suivant les cinq principes suivants :

- la mutualisation des aides ;
- un projet global et coordonné par un porteur de projet ;
- une contractualisation de notre engagement ;
- une action massive et bien ciblée pour créer l'effet de levier souhaité par l'ANRU dans la requalification des quartiers.

Le domaine sur lequel l'ANRU intervient est l'habitat et non le logement pour lequel existe la LBU. L'ANRU mène également des projets de « résidentialisation » et de démolition. L'ANRU intervient également sur l'aménagement dans un objectif de restructuration du foncier. Il s'agit encore de libérer du foncier pour réaliser des équipements.

Patrick SIMONIN

De quelle manière l'ANRU parvient-elle à rétablir les équilibres sociaux à travers une politique d'attribution et de relogement volontariste ?

Nancy CHENU

L'ANRU propose systématiquement des re-localisations et des relogements à l'extérieur des quartiers sur lesquels elle intervient. Par ailleurs, l'un de nos partenaires, l'association Foncière Logement, intervient au cœur des quartiers pour produire des logements libres qui s'adressent à des personnes qui *a priori* ne seraient pas venues habiter dans ce quartier.

L'ANRU intervient aussi sur les équipements. En effet, la requalification d'un quartier ne consiste pas uniquement à réaliser des nouvelles formes urbaines et à libérer du foncier, mais aussi des équipements scolaires ou sportifs. La diversité sociale naît également du développement économique d'un quartier et des activités qui viennent s'y installer.

Patrick SIMONIN

En tant que représentant de la Fédération des Sociétés d'Economie Mixte, quelle est votre action concrète pour favoriser la diversité sociale dans les quartiers ?

Jean-Paul FISCHER

Aujourd'hui, la question de la diversité sociale dans les opérations montées dans les DOM est pratiquement absente des réflexions, car les opérateurs sociaux subissent la pression de la demande locative. Cependant, il est possible de l'envisager au travers d'opérations d'aménagement, qui suppose néanmoins une mise à disposition du foncier. Or, sur les territoires insulaires, le foncier est

relativement rare. Les dimensions logement social et aménagement n'ont pas été véritablement prises en compte dans l'élaboration des Schéma d'Aménagement Urbain et Rural (SAUR) ni dans l'élaboration des PLU. Aujourd'hui, la disposition attribuant 20 % des terrains aux logements sociaux n'est pas une réalité dans l'élaboration des PLU. Par ailleurs, les Plans de prévention des risques ont gelé une grande partie du foncier dans le territoire. De plus, il n'existe pas aujourd'hui d'instrument financier d'aménagement.

Les collectivités territoriales d'Outre-Mer se trouvent dans une situation financière tendue et n'ont pas la capacité réelle de réaliser des opérations d'aménagement. En métropole, après l'intervention de l'Abbé Pierre en 1954, on a posé le problème de l'aménagement de la région parisienne. Des instruments financiers ont été créés pour répondre à la demande de construction de logements. Aujourd'hui, on pourrait imaginer pour les DOM de créer des instruments financiers nouveaux tels que des prêts à 50 ans à taux bonifié qui permettraient aux collectivités locales de réaliser les travaux d'aménagement : eau potable, voirie, assainissement et la réalisation des équipements publics nécessaires. En effet, actuellement, les véritables aménageurs de quartiers dans les DOM sont les bailleurs sociaux. Ce sont eux qui réalisent les travaux d'assainissement ou encore les équipements publics.

Lorsque l'on examine l'évolution des CPER, on se rend compte que le Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU), notamment en Guadeloupe, a disparu. Aujourd'hui, les opérateurs sociaux ne savent pas de quelle manière ils vont travailler sur l'aménagement public, hors opérations de rénovation urbaine.

Ma dernière remarque choquera peut-être. Est-il possible de penser encore aujourd'hui la ville telle qu'elle est aux Antilles, c'est-à-dire de manière horizontale ? L'extension urbaine n'est pas infinie. Il est nécessaire d'effectuer un travail de reconquête des centre-villes. Il s'agit d'un thème abordé dans les conférences depuis vingt ans. Cela veut dire que l'on accepte une densification du tissu urbain. Dans les vingt prochaines années, les DOM insulaires n'ont pas d'autre choix si l'on ne veut empiéter sur les territoires agricoles.

Il me semble que, si l'on veut instaurer une véritable mixité sociale, il est nécessaire de mettre en place une véritable politique d'aménagement en essayant notamment de modifier les règles d'urbanisme, de travailler sur les instruments financiers et en essayant de libérer du foncier. Il me semble qu'il existe aujourd'hui un consensus sur ces questions qui pourrait nous permettre d'obtenir, comme l'a indiqué le Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement ce matin, davantage de financements de la part de l'État.

Patrick SIMONIN

Comment l'Etablissement Public Foncier de la Réunion met-il en œuvre les instruments de la politique publique pour favoriser la mixité sociale ?

Jean-Paul GRANDVAUX

Sans foncier, il n'est pas possible de produire du logement social. A la Réunion, nous essayons de mettre en place une politique foncière qui s'appuie sur une volonté politique forte. Il existe de grandes différences suivant les communes de l'île. Quand il existe une volonté politique forte, il y a

une politique foncière qui donne de bons résultats. En effet, nous avons déjà acheté 130 hectares de terrain en trois ans.

Une politique suppose que l'on localise les terrains qui pourront servir à réaliser des quartiers et que l'on anticipe la planification. On constate qu'un excès de planification paralyse un grand nombre de processus dans les DOM. Cependant, nous parvenons à effectuer notre travail en créant, par exemple, des Zones d'Aménagement Différée (ZAD) qui nous permettent d'agir.

La volonté politique signifie aussi que l'intérêt général doit prédominer. Nous allons souvent à l'encontre de certains intérêts particuliers. Cependant, nous arrivons à imposer des logiques gagnant-gagnant. Néanmoins, nous avons réalisé des opérations d'achat de terrain dans lesquelles il y avait des promesses de vente dix fois supérieures au prix où nous avons acheté les logements. Toutefois, un droit à construire a été accordé au propriétaire afin qu'il ne soit pas complètement perdant.

La volonté politique se concrétise aussi par des moyens financiers. A la Réunion, cela s'est concrétisé par la création d'un Etablissement Public Foncier (EPF) qui a la possibilité de lever une taxe. Grâce à cette taxe, l'EPF a réussi à mobiliser des financements de l'ordre de 30 millions d'euros pour la période 2003-2008 qui serviront à acheter des terrains. Cela augmente fortement nos possibilités d'intervention. Par ailleurs, nous avons créé un instrument nouveau dans les DOM. Nous avons mis en place des mesures de minoration foncière. Quand une commune s'engage à réaliser sur des terrains 60 % de logements aidés, le Conseil Général et les communautés d'agglomération apportent 40 % du prix du terrain. Un terrain que l'EPF achète à 100 000 euros peut être revendu 60 000 euros pour construire des logements sociaux.

3. Questions de la salle

De la salle

A la Réunion, en 2003, à l'initiative de l'Association Régionale des Maîtres d'Ouvrage Sociaux (ARMOS) et de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE), a été organisée une Semaine de l'Habitat durant laquelle l'ensemble des partenaires locaux a défini ses priorités et ses demandes qui ont été inscrites dans une charte. Cette charte a été signée par le Président de Région, le Président du Conseil Général, le Préfet, le Président de l'Association des Maires de la Réunion et le Président de l'ARMOS et contenait des objectifs partagés. Localement, des consensus se dégagent.

Le problème est que toutes les demandes répercutées au niveau national n'ont reçu aucune réponse comme, par exemple, le problème du forfait charges qui limite la densification dans les DOM, la question de la révision du décret FRAFU qui, aujourd'hui, va à l'encontre de l'objectif de mixité sociale ou la question de la révision des paramètres de financement. Mon vœu est donc qu'à l'issue de cette conférence nationale, des avancées soient accomplies. Certaines problématiques font l'objet de consensus et peuvent être solutionnées très rapidement.

Mansour KAMARDINE, Député de Mayotte

Il me semble que le terme de diversité sociale est trop restrictif. Pour l'Outre-Mer et notamment Mayotte, on peut évoquer une lutte pour la diversité sociale, culturelle, raciale et territoriale. A

Mayotte, le logement constitue la meilleure discrimination : les Blancs sont parqués dans des lotissements. Il est nécessaire de créer des lotissements accessibles à tous alors que l'immense majorité de la population continue de vivre dans des taudis. Il faut repenser complètement les outils d'action publique dans un objectif de véritable mixité sociale et culturelle : les trois communautés peuvent vivre ensemble et s'apprécier. Il faut que cette mixité soit également raciale.

Philippe JOUANEN, Société Immobilière du Département de la Réunion (SIDR)

Il me semble nécessaire qu'à l'issue des prochaines journées de travail, les participants puissent disposer d'un recensement des outils disponibles et des bonnes pratiques sur les thématiques évoquées. A titre d'exemple, la Caisse des Dépôts et Consignations met en place des prêts Gaia, des prêts bonifiés qui permettent de financer, sur 60 ans, des acquisitions foncières et des aménagements de terrain. Cet outil n'est pas très connu des acteurs du secteur. Certains outils demandent à être améliorés, mais d'autres sont immédiatement opérationnels comme l'Etablissement Public Foncier Régional (EPFR).

III. Des exemples concrets d'action publique en faveur de la diversité sociale dans les quartiers

1. Action publique et mixité sociale

Patrick SIMONIN

Cette idée figurera dans le compte rendu de cette conférence nationale.

Les problèmes de diversité sociale renvoient à la politique de loyers et aux politiques d'attribution des logements sociaux. A Matoury, quel est le rôle de la municipalité et quelles sont ses capacités d'action pour favoriser une plus grande diversité sociale ?

Jean-Pierre ROUMILLAC

Pour réaliser des aménagements, il est nécessaire de disposer de foncier. En Guyane, aujourd'hui, les terrains qui pourraient être aménagés à des coûts abordables pour les collectivités locales devraient être rapidement identifiés.

Concernant les problématiques de peuplement, nous avons élaboré un plan d'urbanisation depuis 1990 bien avant le vote de la loi SRU. Aujourd'hui, nous sommes en mesure d'apporter des réponses aux attentes de la population. Lorsque des logements ont été construits et attribués sans que soit impliquée la commune, acteur de proximité, on a créé des ghettos par ethnie sans aucune mixité sociale.

Dans le cadre d'un projet ANRU, la municipalité a prévu de développer une offre de logements diversifiée et adaptée afin de promouvoir une mixité sociale en concertation avec la population. Il s'agit d'un exemple unique pour l'Outre-Mer. En effet, en marge du projet ANRU, il a été prévu un développement des activités économiques qui permettra, grâce aux relais pour l'emploi et la

formation, aux jeunes de ces quartiers d'être maintenus sur place. Ce projet représente une fierté pour la commune.

Patrick SIMONIN

Quels sont les objectifs à privilégier dans une politique de peuplement ?

Jean-Paul FISCHER

Il me semble important de rappeler que les moyens et outils d'une politique de peuplement étaient liés à la mise en œuvre du Logement Locatif Social (LLS) et du Logement Locatif Très Social (LLTS), qui devaient permettre d'accueillir des populations moins solvables. Or les mécanismes de financement du LLTS sont insuffisants : peu d'opérateurs produisent aujourd'hui du LLTS et très peu de partenaires assurent le cofinancement de ce type d'opérations. En complément de ces opérations, nous avons réalisé des opérations de LES collectif, permettant de regrouper sur un même site du LES en accession sociale, du LLTS et du LLS. Ce type d'opérations n'est pas réalisable aujourd'hui à cause de paramètres de financement inadaptés.

En Guyane et en Guadeloupe notamment, il existe un problème d'équilibre communautaire dans les opérations de logement. Ces territoires reçoivent des flux migratoires importants. Les demandes de logement émanent de plus en plus d'étrangers, notamment d'Haïtiens ou de Dominicains pour la Guadeloupe. Il faut absolument éviter de reproduire les erreurs commises dans la région parisienne dans les années 70 : des immeubles entièrement occupés par des personnes appartenant à la même communauté. On crée alors à la fois des comportements communautaristes et des comportements de rejet où les nationaux ne veulent plus loger dans certaines résidences.

2. Questions de la salle

Patrick SIMONIN

Le Préfet de la Réunion n'a pas pu participer à cette conférence nationale, occupé par la gestion des problèmes engendrés par le passage du cyclone Gamède. Cependant, Laurent Condomine, responsable du service Habitat de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE) de la Réunion peut donner le point de vue des services de l'État sur ces problématiques de mixité sociale.

Laurent CONDOMINES, responsable du service Habitat de la DDE de la Réunion

J'exprimerais aussi un certain nombre de demandes du Préfet de la Réunion.

Pour nos services, le cœur de cible est constitué par les communes qui doivent être plus responsabilisées sur la production d'habitat social. Le Conseil Général et les EPCI assurent déjà de façon dynamique leurs responsabilités sur ces problématiques. La DDE a signé avec les communes deux contrats d'objectifs fonciers dans lesquels la commune s'engage, sur une production sur cinq ans de logements sociaux, à fournir et à reconstituer le foncier nécessaire à la production de logement social. L'État pour sa part, s'engage à prioriser la LBU vers ces collectivités. La

programmation pluri-annuelle devrait permettre de responsabiliser encore davantage les cosignataires de ces contrats.

La relance de la production de logements sociaux passe par un engagement fort sur les opérations de RHI et le FRAFU. Aujourd'hui, à la Réunion, entre 60 et 70 % des logements sociaux sont construits grâce à la RHI et au FRAFU.

Les coûts du foncier à la Réunion sont très élevés. Les mécanismes de surcharge foncière doivent être financés par l'État et les collectivités locales à hauteur de 30 % chacun. Cette dépense est trop importante pour les collectivités et le pourcentage de participation doit être réduit, d'autant plus si la collectivité s'engage dans une politique contractuelle foncière.

A la Réunion, la DDE a fait pression sur les opérateurs afin qu'ils produisent du LLTS. Cependant, aujourd'hui, il existe un consensus pour une révision des paramètres de financement et les paramètres d'actualisation des produits. La question de la prise en compte des indices de construction locaux doit être posée.

La LBU représente 106 millions d'euros. Les besoins théoriques sont de l'ordre de 180 millions d'euros. Nous savons que nous n'obtiendrons jamais ces crédits. C'est pourquoi il semble nécessaire de travailler sur la mutualisation et le croisement des sources de financement. Par exemple, on évalue à moins de 1 million d'euros la participation du 1 % logement à la Réunion. Il faudra peut-être élaborer des accords-cadres pour augmenter la participation de cette source de financement à la Réunion, j'ai bien noté que le représentant de l'ANPEEC signalait sa disponibilité pour soutenir l'effort en faveur du logement social. La défiscalisation liée à la loi Girardin représente un coût de 200 millions d'euros par an à la Réunion. Si elle ne doit pas se substituer à la LBU, des voies complémentaires peuvent être trouvées pour amener une partie de ces investissements vers le financement du logement social.

Enfin, le Fonds de Financement des Infrastructures Routières et de Transports (FFIRT) fonctionne très bien à la Réunion et dans les DOM. Peut-être serait-il possible de reproduire ce mécanisme pour créer un fonds pour le logement social adossé à une taxe sur l'alcool, par exemple.

Philippe GOCAR, Coordonation DOM pour l'Amélioration de l'Habitat

Dans mon intervention de ce matin, il manquait les chiffres concernant la Réunion où la LBU n'a pas évolué entre 2006 et 2007. Ma question est simple : où sont les 60 millions d'euros supplémentaires prévus pour cette année, sachant que, concernant la Martinique, notre objectif est de retrouver notre niveau de production d'avant le plan Borloo ?

Lurel CHONKEL, Conseiller général de la Guadeloupe

Les DOM ont, dans leur ensemble, un grand nombre de problèmes communs avec une demande de logement importante. Les DOM attendent donc des signaux forts de l'État avec, par exemple, la sanctuarisation de la LBU. Nous souhaitons également que la LBU soit augmentée de façon importante - 20 et 30 % - pour faire face aux besoins.

La question du logement social incombe essentiellement à l'État. Toutefois, les collectivités locales ne doivent pas y rester indifférentes. À ce titre, le Conseil Général de la Guadeloupe a pris

l'initiative d'organiser des Assises du logement social au cours desquelles un grand nombre de thèmes ont été abordés : financement, foncier ou encore amélioration de l'habitat. Le Département de la Guadeloupe propose de mettre à disposition du foncier constructible. Cependant, la part du foncier constructible à la Guadeloupe est très faible. Le Département compte également reprendre la question du portage foncier pour permettre aux communes et aux bailleurs sociaux de réaliser des programmes de logement. Il faut également que l'Etat mobilise le foncier dont il est propriétaire.

Concernant la diversification sociale, qui est liée à la question du parcours résidentiel, il ne me semble pas qu'il soit opportun de répondre à ce défi à l'échelle de la commune, mais à l'échelle intercommunale. En effet, certaines franges de la population n'acceptent pas que d'autres habitent à proximité.

Mahmoud AZIHARY, Directeur Général de la Société Immobilière de Mayotte (SIM)

Ma question pourra paraître stupide. En effet, le Code de l'Urbanisme n'était pas applicable à Mayotte jusqu'en janvier 2005. Les acteurs du logement ont donc peu d'expérience d'aménagement en dehors des RHI ou des lotissements à mandat. N'est-il pas possible, par exemple, dans le cadre d'investissements immobiliers défiscalisés, de prévoir de vendre 10 hectares sur 40 hectares d'aménagement à ce type d'investisseurs ? Le produit de cette vente pourrait être utilisé pour l'aménagement des 30 hectares restants dans le but de les répartir entre les classes moyennes et défavorisées.

Benoît JULLIEN, architecte et urbaniste

Je travaille sur un projet ANRU à Mayotte, territoire neuf pour ce type d'opérations. La méthode de travail sur la ville proposée par l'ANRU est différente de la règle d'urbanisme classique. Dans le cas de Mayotte, il s'agit d'un secteur de Mamoudzou qui cumule problèmes sismiques, hydrauliques, cycloniques et sociologiques. Il est possible d'y faire une expérience de mixité sociale en plein centre de la ville. Il me semble qu'aujourd'hui la méthode de travail de l'ANRU peut être prise comme exemple. En effet, on essaie, au cas par cas, d'identifier les interventions nécessaires (sociologues, économistes, urbanistes, géologues). A chaque nouveau cas, on essaie de se poser des questions de manière différente.

IV. Conclusion

Thierry GUILLEMIN

Durant cette table ronde, deux questions ont été posées aux collectivités locales en matière de responsabilité dans la dynamique habitat sur le peuplement d'une part, et, de l'autre, sur la production foncière. Peu d'interventions ont porté sur la politique de peuplement.

Le problème du foncier attire davantage l'attention des acteurs du logement en Outre-Mer. Le débat a été posé dans les termes suivants. D'une part, l'affirmation de la volonté politique affichée par les collectivités locales est malheureusement entravée par une absence de capacité financière. De l'autre, la réponse apportée par Monsieur Grandvaux traçait des pistes et éclairait le débat. Si la volonté politique existe, une politique foncière favorisant la diversité est possible. Malgré les

difficultés, ses effets sont relativement rapides. Après un travail préparatoire de localisation et de planification, il est possible d'utiliser certains outils comme le droit à la construction au propriétaire actuel ou l'instauration de taxes spécifiques. A ce sujet, le caractère inévitable de la densification du tissu urbain a été évoqué. Un intervenant a souligné, à ce titre, le problème de la limitation du forfait charges.

Patrick SIMONIN

Je remercie Thierry Guillemin pour son travail de synthèse. Le Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement est venu participer à la deuxième table ronde ce matin. Pour des raisons personnelles, il ne peut pas conclure cette conférence. Jean-Martin Delorme, conseiller technique au cabinet du Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, le remplace.

Intervention du Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement

Jean-Martin DELORME

Conseiller Technique au cabinet du Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement

Mesdames et messieurs les parlementaires,

Mesdames et messieurs les Présidents des Conseils généraux et régionaux,

Mesdames et messieurs les élus,

Mesdames, messieurs,

Comme Jean-Louis Borloo, Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, vous l'avait indiqué ce matin, une contrainte familiale l'a empêché d'être présent ce soir.

Je vais donc donner lecture du discours qu'il souhaitait prononcer en conclusion de cette conférence nationale sur le logement en Outre-Mer.

« J'exprime ma satisfaction de conclure les travaux de cette première conférence nationale sur le logement en Outre-Mer, voulue par le Premier Ministre et que le Ministre de l'Outre-Mer a ouverte ce matin.

Elus, professionnels de la maîtrise d'ouvrage et de la construction de logements, associations, services de l'Etat et des collectivités locales, vous avez débattu tout au long de la journée pour faire le point sur les difficultés que vous rencontrez et qui expliquent la crise du logement que nos concitoyens de l'Outre-Mer subissent. Par ailleurs, vous avez examiné les pistes d'actions que nous pourrions suivre ensemble pour y répondre dans les meilleurs délais.

Notre pays, dans son ensemble, connaît une crise du logement. Elle résulte d'un défaut de construction pendant près de deux décennies. Vous en avez fait le constat. Cette relance de la construction n'a encore profité ni aux Départements d'Outre-Mer (DOM), ni à Mayotte ou Saint-Pierre et Miquelon alors que les besoins y sont très importants. C'est dans ce sens que le Parlement vient d'inscrire dans le Plan de Cohésion Sociale les objectifs que nous nous devons de poursuivre pour répondre à nos concitoyens d'Outre-Mer en matière de logement. C'est également en ce sens que le Premier Ministre a souhaité que la politique du logement en Outre-Mer soit désormais co-pilotée par le Ministre de l'Outre-Mer et le Ministre en charge du logement afin de faciliter la convergence de celle-ci avec la politique du logement en métropole. Bien évidemment, ce rapprochement entre les politiques du logement en métropole et en Outre-Mer ne saurait signifier que nous abandonnons les spécificités de la politique du logement en Outre-Mer. Les particularités des marchés du logement et du contexte socio-économique justifient des outils spécifiques et adaptés, mais nous ne saurions accepter, pour ce motif, que l'effort de la Nation en faveur du logement ne bénéficie pas aussi aux départements d'Outre-Mer, Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon.

Le Plan de Cohésion Sociale nous fixe donc l'ambition collective de produire, en trois ans, dans ces départements et collectivités territoriales, 19 800 logements locatifs sociaux, 6 000 logements en accession ultra-sociale à la propriété ainsi que 11 700 logements publics ou privés à réhabiliter, soit un objectif total de 37 500 logements aidés par l'Etat sur trois ans ou 12 500 logements par an, sans compter les logements locatifs privés bénéficiant de l'aide de l'ANAH. Ces objectifs pour 2007 à 2009 constituent désormais une ardente obligation pour chacun des acteurs du logement que vous êtes. Les moyens financiers sont prévus à cet effet comme le Premier Ministre l'avait annoncé avec 120 millions d'euros supplémentaires sur les trois années, soit pour 2007 une dotation de 270 millions d'euros pour la Ligne Budgétaire Unique (LBU) hors dotation de l'ANAH ou de l'ANRU.

Avec cette définition claire des objectifs et cette certitude de la disponibilité des financements, vous tous, élus, opérateurs, partenaires du logement, avez la visibilité nécessaire pour adapter vos stratégies d'action à cet objectif, pour composer immédiatement les équipes nécessaires à leur mise en œuvre, pour inscrire dans les documents de planification ou de programmation les équipements et moyens indispensables à leurs réussites.

Je souhaite que ces objectifs de production de logements soient déclinés sans délai avec chaque opérateur pour que chacun puisse préciser – le Premier Ministre a parlé de « pacte de confiance » -sa propre contribution à la réussite de cette nouvelle ambition et les moyens qu'il entend y consacrer selon un calendrier précis qu'il s'agisse de financements complémentaires, de renforcement des équipes, d'outils d'intervention foncière et d'aménagement. Aucun opérateur ne saurait rester à l'écart de cet effort collectif de production de logement social.

L'Etat entend jouer tout son rôle en matière de mobilisation des ressources et des instruments de la politique du logement aidé. Comme vous l'avez constaté, l'Etat a rehaussé de 2,8 % le barème des aides au logement à compter du 1^{er} janvier 2007 et le Parlement vient d'approuver l'indexation du barème des aides au logement sur l'indice de révision des loyers. En outre, le Ministre de l'Outre-Mer a évoqué, devant vous ce matin, la possibilité de travailler ensemble sur les modalités de prise en compte des coûts de construction et de charges foncières dont vous avez souligné le poids.

Mais cette implication ne saurait suffire si l'ensemble des acteurs locaux ne se mobilise pas pour aménager les terrains nécessaires aux constructions – toutes les constructions -. Je souhaite que les documents d'urbanisme soient réexaminés très rapidement et que les préfets utilisent les moyens à leur disposition, comme cela leur a été demandé, pour ne pas donner un avis favorable à des documents d'urbanisme lorsque ceux-ci ne permettent pas le développement de l'offre de logement à la hauteur de ces nouveaux objectifs. Parmi les nombreuses réflexions que vous avez présentées aujourd'hui, vous avez évoqué la contribution à la politique du logement des mécanismes de défiscalisation spécifiques à l'Outre-Mer. Je suis effectivement convaincu que la résolution de la crise du logement passe par une action sur tous les segments de la construction et je vous confirme notre accord pour examiner rapidement la façon dont les mécanismes de défiscalisation pourraient mieux participer à la production de logements sociaux en complément des outils existants de financement du logement social.

J'ai également noté votre recherche d'outils d'action foncière. C'est un point essentiel qui appelle à une coopération étroite et permanente appuyée par l'Etat entre les collectivités locales et les opérateurs sans laquelle nous ne parviendrons pas à rehausser la production de logement. Je suis favorable à la recherche de coopération entre les opérateurs sociaux et les collectivités locales sur ces questions foncières. La mobilisation des crédits de l'Europe, de l'Etat et des collectivités

territoriales est également primordiale pour abonder le Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU) et financer l'aménagement urbain. J'encourage les régions et les préfets de région à programmer les crédits nécessaires dans le cadre des programmes opérationnels et des contrats de projets.

Vous avez évoqué les difficultés de mener les procédures de résorption de l'habitat insalubre qui s'étirent sur des périodes beaucoup trop longues : dix ans et plus, parfois. Je souhaite que nous puissions ensemble réexaminer, dans le détail, les mécanismes de la procédure de résorption de l'habitat insalubre pour la rendre plus efficace.

Enfin, à l'issue de cette conférence, je souhaite vous confirmer qu'elle ne constitue pas un aboutissement, comme l'a dit le Ministre de l'Outre-Mer ce matin, mais le début d'une nouvelle gouvernance qui doit s'inscrire dans la durée. Avec François Baroin, nous vous confirmons l'instauration d'une organisation pérenne de cette conférence nationale, qui doit être préparée et suivie dans chaque département au sein du Conseil Départemental de l'Habitat. Dès aujourd'hui, nous commençons la mise en place, avec les représentants des principaux opérateurs et partenaires financiers, d'un comité de pilotage pour assurer le suivi et la mise en œuvre des objectifs du Plan de Cohésion Sociale. Compte tenu de vos travaux d'aujourd'hui, je souhaite qu'un groupe de travail national puisse étudier en profondeur vos propositions concernant la mobilisation du foncier, la mise au point des paramètres de financement du logement social, la contribution des mécanismes de défiscalisation à la production de logement social et le réexamen de la procédure de résorption de l'habitat insalubre. Je demande que ce groupe de travail nous rende ses conclusions à la fin du mois de juin 2007 pour que le nouveau gouvernement puisse très rapidement les traduire en réforme. Les Conseils Départementaux de l'Habitat doivent être le support d'une réflexion locale sur chacun de ces thèmes pour apporter des contributions locales à ces travaux nationaux. Il me paraît également essentiel qu'ils puissent travailler sur la connaissance et l'évaluation des conditions d'habitat, sur l'adaptation de la production de logement social à la demande prioritaire, sur les conditions de diversification de l'offre de logement y compris en mobilisant le parc privé, sur les mécanismes de gestion des équilibres de peuplement dans le parc locatif social et sur les conditions de réussite des programmes de résorption de l'habitat et de rénovation urbaine.

En conclusion, je voudrais vous dire que rien ne se fera, à la hauteur des ambitions collectives que vous avez exprimées aujourd'hui, si nous ne réussissons pas à faire partager à tous les acteurs la volonté indéfectible de parvenir à ces objectifs et la nécessité de travailler ensemble pour trouver des solutions à chaque dossier.

Je compte sur chacun d'entre vous pour être porteur de cette ambition et de ces attentes dans chacun de vos départements. J'attends de vous un travail collectif qui permette de préparer un pacte de confiance avec chacun des partenaires à la fin du premier semestre. »

Je vous remercie de votre attention.