

LE LOGEMENT DANS L'OUTRE-MER FRANÇAIS

PROJET D'AVIS

présenté au nom

DE LA SECTION DU CADRE DE VIE

par

Mme Marie-Claude TJIBAOU, rapporteure

Le 10 décembre 2002, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section du cadre de vie la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « le logement dans l'outre-mer français ».

La section a désigné Mme Marie-Claude Tjibaou, comme rapporteure.

INTRODUCTION

Dans les régions de la Réunion, de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, dans les Territoires de Polynésie française, de Wallis-et-Futuna, dans les Collectivités de Mayotte ou encore de Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie, les questions du logement et de l'emploi sont des priorités essentielles.

Le secteur du logement est assujéti à des contraintes liées à la nature de ces territoires et à la fragilité de leurs écosystèmes. Dans ce contexte il convient de réaliser un habitat producteur de cohésion et de solidarité sociales, car cette production est particulièrement déterminante dans le devenir institutionnel et politique de ces entités.

Dans ces territoires, sous les effets du rattrapage des besoins liés à la résorption de l'habitat insalubre et à l'évolution démographique, le logement est pour le Conseil économique et social une grande cause nationale. Cette priorité est d'autant plus aiguë dans une situation générale de développement accéléré et d'urbanisation pas toujours suffisamment maîtrisée. L'insuffisance de l'offre de logements favorise la permanence d'un habitat spontané souvent à la périphérie des villes.

Cette question quantitative, pour loger le plus grand nombre, renvoie à une demande plus qualitative privilégiant l'habitat individuel groupé ou non, à celle également de la diversité des statuts d'occupation et en particulier de l'accession à la propriété à laquelle nos concitoyens d'outre-mer sont tout aussi attachés que dans l'hexagone.

Le contexte général est ainsi difficile et rend indispensable le maintien d'un effort de solidarité nationale constant ; probablement à cause aussi de l'exiguïté de l'offre du foncier disponible et de son prix, de litiges sur la propriété foncière, du caractère collectif et indivis de la propriété.

Comment apporter une réponse à cette crise du logement dans des territoires où la question de l'aménagement urbain reste encore primordiale et conditionne en grande partie les disponibilités foncières nécessaires à l'habitat ? Quels autres parcours résidentiels peut-on envisager dans une situation de crise quantitative ? Comment diversifier davantage la production pour éviter les concentrations de difficultés sociales que nous connaissons en métropole à cause

de programmes locatifs insuffisamment maîtrisés dans leur conception, et leur politique de peuplement ?

En outre, se pose la question de l'adaptation des logements aux modes de vie de ces territoires très divers, différents de ceux de la métropole. Parce que les conditions climatiques et naturelles s'exercent parfois de façon extrême, et les modes de vie familiale et sociale hérités de leur propre histoire et de leurs traditions remettent en cause les modèles et les références très souvent mal adaptés aux territoires et départements d'outre-mer. C'est dans ce sens que leurs habitants, futurs utilisateurs, doivent participer aux normes d'habitabilité, à la conception des programmes d'aménagement de l'habitat et à la conception des services nécessaires à la vie quotidienne des quartiers.

S'ajoute la question de l'environnement liée au logement. Un retard important nécessite d'être comblé : l'attente en eau potable, en assainissement, en électricité... est générale, les moyens locaux et en particulier ceux des collectivités font défaut. A l'inverse, les contraintes liées à la protection de l'environnement sont très différemment perçues d'un territoire à un autre. Pour certains, elles font partie intégrante d'une éducation ancienne ; pour d'autres, la nécessité en paraît moins évidente. Les objectifs et les moyens de les mettre en œuvre relèvent de la responsabilité des pouvoirs publics et des politiques dont ils ont la charge.

Après un rapide constat sur la situation du logement, le présent avis ouvre des pistes permettant de favoriser l'accès au logement décent des habitants de ces régions et collectivités en tenant compte des particularités de l'outre-mer. C'est d'abord une meilleure implication des habitants dans la conception et la gestion de leur habitat. C'est aussi la question du maintien de l'offre diversifiée de logements face aux multiples freins à la construction mais également l'amélioration des outils et des dispositifs de programmation foncière et plus généralement de suivi des politiques locales de l'habitat. Enfin c'est l'adaptation des réglementations, la prévention des risques et la préservation de l'environnement, première richesse de ces pays, que le secteur de l'habitat révèle.

CHAPITRE I

LE CONSTAT : L'OUTRE-MER, DES RÉGIONS ET DES TERRITOIRES EN DÉVELOPPEMENT

L'outre-mer comporte des régions, la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, des territoires Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et deux pays d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Avec une population totale de près de 2,4 millions d'habitants en 1999, ces territoires connaissent un développement urbain accéléré, avec en toile de fond un rattrapage important en matière d'aménagement du territoire et d'accès au logement.

La situation économique reste caractérisée par une croissance continue mais qui ne permet pas de faire baisser des taux de chômage élevés. Enfin, les questions de l'insertion des populations les plus fragiles constituent Outre-mer de véritables enjeux de cohésion sociale.

I - DEUX PRIORITÉS : L'HABITAT ET L'EMPLOI

La situation dégradée en matière d'emploi et le retard accusé dans l'accès au logement sont les deux défis majeurs qui se posent tant dans les régions que dans les collectivités d'outre-mer.

Tableau 1 : Evolution des indicateurs de chômage

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total DOM	France entière
Décembre 1996	29,1	26,7	22,5	35,6	30,5	12,6
Décembre 1997	30,2	27,8	26,0	37,4	32,1	12,3
Décembre 1998	31,0	29,7	27,1	37,2	32,8	11,8
Décembre 1999	29,8	27,6	26,0	34,7	31,0	10,7
Décembre 2000	27,0	25,6	24,2	33,2	29,1	9,4
Décembre 2001	25,3	23,1	22,7	31,7	27,3	9,3
Décembre 2002	25,7	22,9	24,1	31,8	27,5	9,7
Juin 2003	26,3	23,6	24,6	32,7	28,2	10,0

Source : INSEE.

La question du logement reste très importante et connaît un développement qui rend indispensable une approche à la fois plus globale et probablement plus qualitative. Ainsi des freins à la consommation des crédits sont aujourd'hui source de retards supplémentaires dans la programmation. La lente croissance du foncier aménagé et le retard accusé dans la viabilisation des terrains constituent un frein de premier ordre dans la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, tant pour le secteur concurrentiel que pour le secteur aidé. Les politiques foncières n'ont pas suivi les exigences d'une production élevée de logements.

Face à ces retards, l'habitat spontané et bien souvent précaire, reste d'actualité. Les enjeux de reconquête des centres-villes et des centres-bourgs, bien souvent constitués de nombreux flots insalubres, doivent faire évoluer les modes d'intervention des opérateurs en charge de la résorption de l'habitat insalubre.

Enfin, la création de nombreux quartiers d'habitat social sont autant de résultats probants et positifs, ayant permis à des milliers de familles d'accéder à un logement de qualité. Cependant la constitution de quartiers exclusivement locatifs est de plus en plus décriée par les acteurs locaux. Les maires demandent une réelle mixité des statuts résidentiels. Le développement de l'accession à la propriété devient une exigence pour éviter les erreurs de la métropole.

II - L'ACCÈS AU LOGEMENT : DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES

L'effort continu en faveur du logement au cours de ces vingt dernières années a indéniablement marqué les réalités de l'habitat. L'aide à la pierre via la LBU, mais aussi les aides directes et indirectes des différentes collectivités locales, l'action des CIL, des CAF... ont permis d'engager de vastes opérations immobilières dans le secteur social. Sous des formes et des degrés variables, les différents régimes de défiscalisation ont également permis de développer une catégorie de logements sur le marché libre. Ils ont toutefois créé des mouvements spéculatifs qui ont eu des conséquences sur le prix du foncier pour une production de logements peu accessibles aux plus modestes.

La programmation de la LBU a eu, sans conteste, une action significative sur le recul de l'habitat dégradé et les crédits de la RHI ont permis d'engager de vastes opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Enfin, les aides personnelles (AL) permettent l'entrée et le maintien dans le parc social.

Tableau 2 : Résultats de la politique de logement dans les DOM et à Mayotte (1994-2003 en nombre de logements)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (prév.)
Guadeloupe	2 671	2 898	2 765	2 406	3 037	4 020	4 737	3 529	2 468	3 200
Martinique	2 140	2 344	2 082	2 346	2 688	2 259	2 615	3 058	2 680	2 800
Guyane	865	815	875	1 119	1 170	1 091	841	838	1 031	1 600
Réunion	5 229	4 532	4 670	4 065	3 850	5 441	4 109	3 570	5 111	4 500
Mayotte	1 006	993	908	1 020	1 064	1 843	1 395	622	850	900
TOTAL	11 911	11 582	11 300	10 958	11 809	14 654	13 697	11 617	12 140	13 008

Source : Assemblée nationale - Projet de loi de finances 2004 - n° 1115 tome 7.

L'effort de l'Etat contribue donc au maintien d'une importante production de logements qui permet l'accès des logements aux plus modestes. Cependant, cet effort significatif reste bien en deçà des besoins annuels. Plus grave, les difficultés et les freins à la consommation des crédits (rareté du foncier équipé, complexité des opérations, absence d'accession sociale pour diversifier les opérations, lourdeurs de certaines procédures administratives...) ont des incidences de plus en plus fortes sur l'offre de logements.

Par ailleurs, le parc de logements des régions et des territoires d'Outre-mer nécessite des politiques d'amélioration du tissu ancien, de reconquête de cœurs de villes et de cœurs de bourgs et, dans plusieurs villes capitales, une importante action de rénovation urbaine adaptée à l'histoire et aux enjeux des risques naturels. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) doit pouvoir jouer un rôle à cet égard. En ce qui concerne particulièrement les risques sismiques, cette question revêt une importance particulière aux Antilles, à la Réunion et à Wallis-et-Futuna où la question de la sécurité des personnes et des biens se pose avec acuité.

III - LE LOGEMENT: UN FACTEUR D'INSERTION DURABLE

Les réalités de l'habitat et le passage progressif pour certaines familles d'un habitat précaire à un habitat « moderne » doivent mieux s'inscrire dans une démarche collective et de progrès social, ce qui rend nécessaire un travail soutenu d'accompagnement social.

Les actions d'accompagnement social liées au logement doivent s'inscrire dans une véritable concertation avec les travailleurs sociaux, les opérateurs et les partenaires associés dans un objectif d'autonomie des familles. L'insertion par le logement ne s'arrête pas à l'accès au logement. Il est important de continuer l'effort d'insertion des familles avec un accompagnement à l'usage de leur nouvel espace de vie. Ici, il ne s'agit pas seulement d'insertion par le logement mais aussi de développement de services liés à l'habitat pour leur permettre d'exercer leurs droits et leurs devoirs comme tout citoyen.

CHAPITRE II

LES PROPOSITIONS : LE LOGEMENT OUTRE-MER, UNE GRANDE CAUSE NATIONALE

I - PROMOUVOIR UNE PARTICIPATION ACTIVE DES HABITANTS : DES « ATELIERS-HABITANTS »

Avec l'emploi, le logement est une des grandes priorités outre-mer. Cette question ne peut toutefois être ramenée à la seule production physique de logements : plus encore qu'en métropole, le logement outre-mer doit répondre aux besoins des populations et s'inscrire dans une perspective de cohésion sociale.

A - DANS LA CONCEPTION DES PROJETS FUTURS

Quelques expériences réussies de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) dans des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) montrent la voie à suivre en matière d'association des populations à la définition et à la conception des projets : on pourrait citer, parmi beaucoup d'autres exemples, le travail accompli par les équipes de l'Office polynésien de l'habitat dans le traitement des quartiers proches de l'aéroport de Faa'a, ou encore les vastes opérations de RHI à la Guadeloupe et à la Réunion avec la collaboration active et efficace de la Caisse d'allocations familiales (CAF).

Cependant ces équipes de MOUS n'existent pas partout et leurs composantes de savoir-faire sont diverses. En outre, il convient de relever les difficultés et les délais de leur mise en place, tant dans la mobilisation des divers financements qui leur sont nécessaires, que dans le choix et la mise en action des équipes qui les composent. Leur action est particulièrement recommandée en amont de façon préventive mais aussi en aval à titre de suivi. En tout état de cause leur durée devrait dépasser les deux années prévues par les textes.

Le Conseil économique et social recommande **de prévoir systématiquement la présence de MOUS pour chaque opération de RHI**, qui s'adresse par définition à des populations qui sont dans les plus grandes difficultés de logement, et pour lesquelles la transition vers un habitat nouveau devra être facilitée. La création d'un « Atelier-habitants » devrait faire obligatoirement partie du cahier des charges de chaque opération de RHI afin de renforcer l'autonomie et la citoyenneté des habitants.

L'association des habitants devrait aussi trouver sa place dans la définition des autres opérations immobilières. Il va de soi que la décision de création d'une opération de construction de logements répond à d'autres critères, qui échappent largement aux futurs habitants : opportunité foncière, existence de financements, cohérence ou non avec divers schémas d'aménagement, etc. Mais

ces préalables levés, il est rare que l'organisme constructeur de logements n'ait pas une idée assez précise des populations qu'il va loger, voire reloger. Il devrait être possible d'associer suffisamment en amont les futurs habitants pour leur expliquer les contraintes physiques et financières et optimiser dans la mesure du possible leurs attentes, pour assurer l'appropriation par leurs soins du logement, de l'habitat et du cadre de vie futurs.

Ceci permettrait de contribuer à mieux résoudre des questions importantes tenant aux orientations, aux matériaux, aux espaces privatifs et collectifs nécessaires, qui déterminent largement le succès d'un type de logement ou d'habitat.

B - DANS LA GESTION DES OPÉRATIONS LIVRÉES

Au-delà, ces « Ateliers-habitants » pourraient voir leur mission se poursuivre dans la gestion quotidienne de ces opérations, à commencer par l'entrée dans le logement, en s'appuyant sur le relais des organisations de développement social existantes, dans les régions et collectivités d'outre-mer.

Dans ce but, un lieu devrait être systématiquement prévu, quelles qu'en soient la forme et la dénomination, qui pourrait servir de cadre à l'expression collective et à l'information des habitants, au contact des relais de développement social ci-dessus évoqués. Que ce soit une case, un carbet, une salle commune, un local commun résidentiel (LCR), il faut permettre aux habitants de s'exprimer et de participer d'une part à la définition et à l'évolution de leur cadre de vie immédiat (comment organiser le lotissement, quels équipements y installer et où), d'autre part d'avoir le contact avec les autres institutions dont dépend leur cadre de vie : autorités responsables des transports, des équipements scolaires et sportifs, etc. Ce serait d'un moment privilégié pour construire avec les habitants les actions d'insertion et de développement social adaptées.

Il ne s'agit pas ici de se substituer aux responsables municipaux, aux gestionnaires des régies de transport, aux concessionnaires de grands services publics. Il s'agit d'essayer d'avoir une vue, la plus globale possible, de l'opération qui est projetée ou en cours, de l'opération dans le quartier, du quartier dans la ville, de la ville dans l'agglomération. C'est un moyen d'éviter la formation de quartiers ou d'opérations ghetto qui justifieront dans quelques années d'un traitement social coûteux.

Il ne s'agit pas non plus de transformer les opérateurs en aménageurs et urbanistes, ce qui n'est pas dans leur objet, mais d'amener l'ensemble des partenaires : urbanistes, opérateurs, bailleurs, collectivités locales, organismes sociaux et bien sûr les habitants, à agir en commun. Aux opérateurs et bailleurs d'initier le dispositif pour aider les habitants à accéder à l'autonomisation et à la responsabilité ; à d'autres de prendre ensuite le relais.

L'intérêt de cette démarche est double pour le Conseil économique et social : en premier lieu mieux appréhender les attentes de nos concitoyens pour faciliter leur logement et leur insertion dans ce logement. **De ce point de vue, il paraît essentiel de ne pas minimiser le rôle des femmes**, « *poto mitan* » de la famille en créole, gardiennes de l'équilibre du foyer et donc de la vie familiale et de l'éducation des enfants.

Ensuite, aider nos concitoyens à s'emparer de la responsabilité que nécessite l'exercice de la citoyenneté tant du point de vue des droits et des devoirs qu'elle organise, notamment vis-à-vis de la préservation de l'environnement et de la pérennisation des ressources naturelles et rares. Plus qu'un moyen de négociation de la norme, il faut, par son adaptation, en faciliter l'appropriation.

Les modes de désignation de ces « ateliers-habitants » doivent naturellement garantir une certaine représentativité, gage de légitimité.

II - PROMOUVOIR UN HABITAT DE QUALITÉ AU SERVICE DES HABITANTS

A - CRÉER UN SERVICE PUBLIC DE L'HABITAT

Les besoins quantitatifs et qualitatifs du logement outre-mer impliquent l'indispensable continuité de l'effort de l'Etat en matière d'aide à la pierre. Dix mille logements sont financés annuellement dans l'Outre-mer, et l'effort de construction neuve est tout à fait significatif. Les besoins en logements neufs sont estimés au double, et il faut de surcroît assurer la rénovation de l'existant, la mise aux normes sismiques ou cycloniques, la résorption de l'habitat insalubre. **Les besoins de logement restent conséquents malgré l'effort de l'Etat et des collectivités, et les situations évoluent rapidement.**

La satisfaction des besoins en logements et la mise en œuvre à terme d'un véritable droit au logement passent comme le préconise l'avis voté par le Conseil économique et social dans le cadre du rapport sur « l'accès au logement, droits et réalités » présenté par Nicole Prud'homme, par la mise en place d'un véritable service public de l'habitat. Ce service serait chargé de mettre en synergie les différents acteurs et les différentes politiques de ce secteur sur toute la chaîne de l'hébergement au logement. En effet la situation actuelle ne facilite pas toujours la visibilité nécessaire en ce qui concerne le logement et les différents segments concernés (logement privé, logement social ou très social...).

Plusieurs ministères (Ville, Outre mer, Logement, Affaires sociales), les réseaux d'opérateurs multiples, les outils de financement diversifiés, opèrent sur le champ du logement sans concertation et coordination suffisantes.

Il en résulte une faible lisibilité de la politique du logement renforcée par le contexte d'offre particulièrement insuffisante par rapport aux besoins. Ceci est aussi préjudiciable à la bonne connaissance que peut avoir le territoire concerné des urgences qui se font jour, tant en matière de construction, que de réhabilitation ou de demande de logements. De plus l'exigence de qualité de

l'habitat et son environnement ne se cantonnent pas à la seule production ; c'est aussi de la maintenance, des services, pour en garantir la pérennité. Ainsi, il ne suffit pas de demander que le logement devienne une grande cause nationale. Encore faut-il que tous les acteurs puissent s'exprimer par un canal unique, permettant la mise en œuvre de leur action dans une véritable synergie et que soit définie et déclinée la mixité sociale, proclamée dans tous les textes.

Par ailleurs, il convient cependant de relever que les freins à la consommation des crédits proviennent essentiellement de la difficulté d'obtenir du foncier disponible, et ce qu'a pour corollaire l'accroissement du besoin en logements. **L'effort budgétaire de l'Etat doit être impérativement conforté.**

Le taux d'effort des plus modestes renvoie à la question de leur solvabilisation par l'allocation logement. Ces dernières années, l'unification des barèmes de l'allocation logement dans les régions d'Outre-mer a permis une diminution sensible de leur taux d'effort, malgré la faiblesse du forfait charges, encore plus dégradé qu'en métropole. **La baisse du taux d'effort des ménages concernés par l'allocation logement doit être poursuivie et constituer une autre priorité.**

Dans les collectivités d'outre-mer, cette allocation n'existe pas même si des dispositifs locaux commencent à se faire jour, à l'initiative du Territoire en Polynésie, à l'initiative des Provinces et du FSH en Nouvelle-Calédonie. On ne peut naturellement qu'être favorable à ces évolutions, à leur développement et à leur pérennité afin de diminuer un taux d'effort qui reste encore élevé pour des ménages aux ressources modestes.

B - LIER PROGRAMMATION FONCIÈRE ET PROGRAMMATION DE LA LBU

Nous avons noté la quasi inexistence d'opérateurs fonciers, la difficulté d'obtenir du foncier disponible à des coûts raisonnables, les faibles réserves des opérateurs. Ceci conduit bien souvent à ne retenir que les actions au gré des opportunités foncières et à renchérir les coûts d'opération.

Il paraît nécessaire d'articuler aux crédits logement, des réserves foncières, et pour y parvenir d'engager une politique foncière pluriannuelle afin de dégager des terrains constructibles. Plusieurs outils, permettent de préciser quelques grands axes de cette politique foncière : les schémas d'aménagement régionaux (SAR) identifient les zones d'urbanisation, les plans d'exposition aux risques existent mais ne sont pas généralisés, les chartes de l'habitat ont été également approuvées dans les régions d'outre-mer... Même si le dispositif d'ensemble n'est pas parfait, les possibilités de réserves foncières peuvent être déterminées sans attendre la perfection d'un appareil théorique complètement achevé, et dans le contexte de l'outre-mer souvent vite dépassé.

Cette programmation pluriannuelle précéderait utilement la non moins nécessaire programmation pluriannuelle des logements à construire et leur localisation. Elle se ferait en concertation avec les services compétents de l'Etat, des collectivités locales et des opérateurs. Cette concertation existe déjà à travers les Conseils départementaux de l'habitat (CDH) ; mais la programmation est

contrainte par son cadre annuel et sa limitation aux crédits de l'Etat. Il s'agirait là de s'inscrire résolument dans un cadre pluriannuel pour rendre plus lisibles les politiques locales de l'habitat, de mieux mobiliser l'ensemble des crédits disponibles pour équiper les terrains en particulier, notamment les crédits européens, tant que les régions d'outre-mer sont éligibles à l'objectif 1 du FEDER.

La délégation de compétences qui (selon le projet de loi de décentralisation) serait accordée, au 1er janvier 2005, aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant la compétence logement, ou à défaut aux conseils généraux et ne devrait pas bouleverser cette proposition de mode de programmation des crédits.

Le Conseil économique et social suggère une meilleure prise en compte de la surcharge foncière par la LBU et notamment pour les opérations de logement social qui posent des difficultés d'équilibre financier, généralement situées dans les centres-villes et centres-bourgs.

En ce qui concerne les collectivités d'outre-mer, qui ne sont pas éligibles aux contrats de plan et aux fonds structurels européens, **la proposition pourrait prendre la forme d'un contrat d'objectifs entre l'Etat, le Territoire en Polynésie française, l'Etat, le Territoire et les Provinces en Nouvelle-Calédonie, portant sur la programmation des réserves foncières et la programmation du logement**. Cela permettrait d'une part d'encadrer l'aide de l'Etat à ces collectivités, qui se fait pour l'instant sous forme de dotation globale, donc indifférenciée, d'autre part de présenter des programmes qui seraient peut-être éligibles aux programmations du Fonds européen de développement (FED), compétent pour ces pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) au sens du traité d'Amsterdam.

C - AFFECTER DES MOYENS AU TITRE DE L'AMÉNAGEMENT FONCIER, ET EN PARTICULIER AU FONCIER DÉDIÉ À L'HABITAT SOCIAL

Partout Outre-mer, mobiliser du foncier est une difficulté première. A cette difficulté s'ajoutent des coûts d'équipement et d'aménagement, quelle que soit la destination finale des travaux viabilisés. En aval, les programmes de logement social sont en effet contraints par des plafonds de prix et des loyers de sortie qui ne sont pas toujours compatibles avec ces surcoûts. Comme cela a été signalé, la constitution d'un réseau de voirie, d'électrification, d'adduction d'eau, de traitement des ordures ménagères qui a pris des décennies en métropole, est loin d'être achevée Outre-mer. Les collectivités locales, à qui reviennent en majeure partie ces aménagements, ne peuvent y faire face et les coûts sont souvent supportés par les bâtisseurs eux-mêmes. La possibilité de défiscalisation des équipements construits par les concessionnaires de services publics à caractère industriel et commercial qu'apporte la loi Girardin offrira peut-être une facilité en ce domaine.

En attendant, il paraît essentiel au Conseil économique et social que soient dégagés en urgence des moyens affectés à l'aménagement et à l'équipement fonciers dédiés au logement social. Ils devraient faire l'objet

d'une ligne particulière et clairement identifiable dans les contrats de plan Etat-régions pour les régions d'outre-mer, et d'une ligne dédiée dans les contrats de développement passés entre l'Etat et les collectivités. Ce serait, là encore, la contrepartie nationale à la mobilisation de fonds européens qui viendrait compenser un certain nombre de handicaps structurels et des retards de développement.

Cet ensemble de préconisations et de procédures que propose le Conseil économique et social a comme objectif de lever l'hypothèque que font peser les retards et les coûts élevés de l'aménagement foncier pour le logement social rendant celui-ci très difficile d'accès, interdisant de fait le droit au logement pour de nombreux foyers.

Cela renvoie naturellement à l'opérateur foncier capable de produire ces terrains aménagés et de son financement. Un établissement public existe en Guyane, l'EPAG, un projet de SEM n'a pour l'instant pas abouti en Martinique. La question de leur financement est délicate, entre la possibilité de lever des taxes réservées aux établissements publics et les ressources du marché que se procurent les SEM. Il reste que la problématique d'un opérateur foncier est posée.

Face aux difficultés soulevées par l'indivision en Polynésie française, le Conseil économique et social suggère la création d'une disposition législative permettant un traitement spécial de l'indivision en Polynésie française, prévoyant notamment le remplacement de la règle de l'unanimité par celle de la majorité qualifiée et créant ainsi un régime spécifique de la gestion de l'indivision.

D - LEVER LES RISQUES DE BLOCAGE DE LA CONSTRUCTION LIÉS À LA GARANTIE DES PRÊTS

Comme en métropole, les prêts locatifs sociaux et très sociaux (LLS et LLTS dans les régions d'outre-mer, PLS-NC en Nouvelle-Calédonie et PLS-PF en Polynésie française) accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux opérateurs, doivent faire l'objet d'une garantie apportée par les collectivités locales.

Compte tenu des difficultés qu'elles connaissent dans leurs budgets et leurs financements, nombre de celles-ci ne peuvent pas, parce qu'elles ont atteint le plafond autorisé par le code général des collectivités locales, ou ne veulent pas, pour ne pas détériorer leur cotation auprès des organismes bancaires, accorder ces garanties de prêts. On peut d'ailleurs s'interroger sur la capacité de certaines collectivités à assurer les risques financiers qu'elles ont accepté, si leur garantie venait à être appelée.

Les organismes constructeurs doivent donc faire appel aux garanties apportées par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Outre que cette garantie a un coût qui s'ajoute à ceux déjà supportés, certaines SEM ont connu des difficultés dans la mobilisation des garanties de la CGLLS, car elles

avaient dépassé le ratio entre leurs engagements et les risques supportés, définis par la loi bancaire.

Il conviendrait, d'une part, que la CGLLS prenne en compte les difficultés objectives des régions et collectivités d'Outre-mer et d'autre part, mette en place une concertation locale aboutissant à un meilleur système de solidarité, et donc de partage des risques, entre les diverses collectivités.

A l'image du guichet unique de la Guadeloupe, un fonds de garantie régional regroupant les collectivités, pourrait contribuer à une répartition plus équilibrée du risque et lever ainsi le handicap des situations d'endettement excessif de certaines collectivités. Ce fonds serait complémentaire au fonds de garantie de la CGLLS et serait doté de ressources propres. Enfin, comme en métropole pour le PLAI, il conviendrait d'étendre la gratuité de la garantie CGLLS pour les programmes locatifs très sociaux.

E - FAIRE ÉVOLUER LES CONDITIONS DE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE LOGEMENT SOCIAL

Les modalités de financement du logement locatif social ne prennent pas suffisamment en compte la diversité des coûts de revient et la complexité des opérations. Une opération de RHI et de résorption de « dents creuses » dans des centres villes anciens est beaucoup plus délicate et complexe à monter que la construction d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) dans les champs de canne à sucre, dans la grande périphérie des villes. Mais dans les deux cas les modalités de financement du logement social sont les mêmes.

Le Conseil économique et social estime souhaitable une évolution des modes de financement du logement social, adaptée à la complexité de chaque opération et à la diversification souhaitée de l'habitat. Elle permettrait de mieux prendre en compte les contraintes urbanistiques et techniques très contrastées (situation en centre-ville, confortation anti-sismique complémentaire, équipements techniques ascenseurs, préservation de l'environnement, etc.).

Un premier pas a été franchi avec les avantages fiscaux apportés par la loi Girardin pour les constructions en zone urbaine sensible (assiette de défiscalisation augmentée de 5 %), ou les travaux de confortation contre les risques sismiques et cycloniques (abattement de 30 % pendant cinq ans de la TFPB). Cette possibilité devrait être étendue, sous forme d'avantages fiscaux ou de majorations de prêts aux situations ici évoquées, notamment pour compenser la différence importante du prix du foncier entre le centre et la périphérie des villes.

Notre assemblée souhaite également que les travaux d'isolation thermique et les surcoûts de chauffage spécifiques à Saint-Pierre-et-Miquelon soient éligibles aux mesures de défiscalisation introduites par la loi Girardin.

F - DIVERSIFIER L'OFFRE DE LOGEMENTS ET PROMOUVOIR LA MIXITÉ ET LA COHÉSION SOCIALES

Dans les régions comme dans les collectivités d'Outre-mer, l'ensemble des acteurs s'accorde à regretter l'absence d'un produit d'accession sociale.

Certes, il convient de continuer à produire du logement locatif social et très social, compte tenu de la faiblesse des ressources de nombreux ménages. Cependant, l'aspiration à l'accession sociale n'a pas de réponse. De ce point de vue, il convient de préciser que le LES s'apparente autant à une formule d'insertion qu'à un produit d'accession, car il est destiné à des ménages à très faibles revenus.

Une couche moyenne de la population se trouve de facto exclue de l'accession à la propriété, parce qu'elle ne peut accéder au marché libre sur lequel les prix d'acquisition dépassent largement ses capacités financières. Cette population est par ailleurs exclue du logement locatif social pour des raisons de dépassement de plafond de ressources. Les formules mises en place en métropole et dans les DOM, prêt à taux zéro, plan d'épargne logement, semblent peu intéresser le système bancaire ultramarin peu stimulé par la quasi absence de promoteurs d'accession sociale (HLM ou privé). Dans les TOM ce prêt est d'introduction trop récente pour pouvoir être évalué.

Entre les LES à vocation très sociale réservés à une partie très modeste de la population et les logements privés ou défiscalisés, aucune offre spécifique n'est proposée aux catégories intermédiaires en matière d'accession à la propriété en termes de financement ou de produit physique. Un élément de réponse devrait être apporté à cette absence d'offre avec l'apparition dans les DOM (comme en métropole) de la nouvelle location accession, dédiée à une clientèle intermédiaire qui bénéficie d'une exonération de TFPB pendant cinq ans et d'une TVA à 2,1 % (5,5% en métropole). Il n'en demeure pas moins que pour les TOM, la mise en place d'un produit bénéficiant d'une fiscalité allégée et/ou d'une bonification du taux d'intérêt des prêts reste d'actualité.

La diversification des produits d'accession à la propriété sociale permet la construction d'opérations mixtes (locatif et accession à la propriété) évitant la formation de ghettos sociaux. Elle répond en outre à la demande des élus et peut lever certaines réticences qu'ils expriment sur la constitution de quartiers strictement locatifs.

G - S'APPUYER SUR LA DÉFISCALISATION POUR AUGMENTER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

Les différentes lois de défiscalisation n'ont pas toujours concerné de façon significative le logement. Dans ce secteur, la défiscalisation pose un certain nombre de problèmes notamment celui de raviver la spéculation foncière et immobilière.

Plusieurs raisons ont été évoquées pour justifier la difficulté d'appliquer les mesures de défiscalisation dans le logement social. Parmi celles-ci, le manque de garanties en matière de délais et de qualité de construction offerts par le secteur

privé local aux investisseurs. L'exemple des malfaçons dont a été victime l'opération voulue par le FSH en Nouvelle-Calédonie en est un exemple. Par ailleurs, la production des logements concernés pose la question du rachat de ces logements au terme du délai de défiscalisation et donc pour l'investisseur le risque de ne pas rentrer dans ses fonds : il n'a pas forcément la vocation de promoteur ou de gestionnaire d'un parc immobilier.

Les organismes d'HLM pourraient se voir confier, dans le cadre de leur objet social, des prestations de construction et de gestion déléguée de programmes locatifs intermédiaires, pour le compte des investisseurs défiscalisateurs, à condition que ceux-ci soient loués à des ménages sous plafonds de ressources et à des loyers conventionnés. La SCI de défiscalisation mobiliserait toujours les capitaux nécessaires, l'organisme HLM serait prestataire et garant des délais et de la qualité des logements ; les locataires pourraient racheter leurs logements au terme du délai de défiscalisation. Dans ce cadre, il conviendrait qu'ils soient bien avertis des modalités et des délais de l'opération qui pourrait alors prendre la forme d'une démarche d'accession à la petite propriété.

Les avantages de cette proposition sont multiples :

- permettre à des ménages aux revenus modestes mais non concernés par le locatif social et ne pouvant accéder au marché libre, de s'engager dans un projet d'accession sociale ;
- diversifier les sources de financement en s'appuyant sur les aides fiscales ;
- favoriser, en sécurisant la défiscalisation, la production dans le secteur immobilier intermédiaire ;
- soutenir l'activité du BTP et l'emploi local.

H - FAVORISER LES POLITIQUES DE RECONQUÊTE DES CENTRES-VILLES ET DES CENTRES-BOURGS

L'étalement urbain pose aujourd'hui la question de la reconquête des centres-villes et des centres-bourgs anciens. La production urbaine de ces vingt dernières années a été synonyme de fabrication de nouveaux quartiers, pas toujours suffisamment reliés au centre-ville, ni suffisamment dotés d'équipements publics et d'activités. Cette situation sous le double effet conjugué de la disponibilité foncière autour des villes et des besoins en logements, a eu pour résultat la faiblesse des politiques urbaines de reconquête des cœurs de ville et des centre-bourgs.

Beaucoup de municipalités (Fort-de-France, Pointe-à-Pitre, Cayenne entre autres) ont entrepris d'améliorer leur habitat. La modicité des moyens qu'elles peuvent y consacrer est à l'évidence un handicap à leur action. **Il faut ici rappeler que l'article 47 de la loi de programme pour l'outre-mer (LOOM), du 21 juillet 2003, prévoit qu'en juillet 2005 (deux ans après sa promulgation) « le gouvernement remettra au Parlement un rapport examinant la situation financière des collectivités territoriales d'Outre-mer et les**

conséquences de leur situation spécifique sur la détermination du montant des dotations de l'Etat. »

Le Conseil économique et social souhaite qu'au regard des constats qui auront été mis en évidence par ce rapport, les éventuels ajustements soient rapidement opérés afin de mieux prendre en compte les spécificités de l'Outre-mer.

Plusieurs moyens peuvent aussi concourir à cette politique de reconquête. Les crédits de l'ANAH pourraient être augmentés, avec en outre l'introduction dans son budget d'une ligne spécifique Outre-mer.

Les possibilités de défiscalisation pour grosses réparations et gros entretien sont jusqu'ici réservées aux constructions de plus de quarante ans. Le Conseil économique et social demande que des mesures de défiscalisation soient orientées vers des travaux de grosses réparations et de gros entretien réalisés chez les particuliers.

Enfin, la restructuration des centres-villes et de nombreux quartiers anciens pourrait être soutenue à partir des moyens offerts par l'ANRU, dont le périmètre d'action s'inscrit pour l'instant en métropole, mais qui pourrait prendre des formes adaptées à l'Outre-mer. Dans les territoires, cette dynamique pourrait être encouragée à partir des contrats d'agglomération.

En toute hypothèse, la diversification des moyens d'intervention et des produits de logement ou d'accession précédemment évoqués devrait pouvoir s'inscrire dans cette perspective.

I - METTRE EN PLACE UN SUIVI-ÉVALUATION DE LA LBU AUPRÈS DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'HABITAT

Le CDH est le lieu de programmation spatiale et par produit des aides au logement. **La programmation pluriannuelle que notre assemblée conseille de lui confier devrait faire l'objet d'un suivi régulier de la part des partenaires de la politique locale de l'habitat.**

La création en son sein d'une commission de suivi et d'évaluation permanents permettrait les adaptations nécessaires à un pilotage aussi fin que possible de la politique de l'habitat, ainsi qu'une prise en compte de la globalité des questions qui y sont liées. En outre, cette évaluation en continu permettrait d'apporter les correctifs nécessaires dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat.

III - RENFORCER LES CONDITIONS DE LA PÉRENNITÉ ET LA VOCATION DE PROGRÈS DU LOGEMENT

A - RENDRE LISIBLE LA POLITIQUE LOCALE DE L'HABITAT

La rapidité de l'évolution urbaine et la production de logements diffus Outre-mer, souvent en méconnaissance volontaire ou non des règles élémentaires de construction, d'urbanisme et de sécurité, pose la question de l'observation

permanente et actualisée des enjeux de mise en œuvre et des transformations en cours dans ces territoires.

Les opérations de résorption de l'habitat insalubre, la construction de nouveaux quartiers, les interventions en amélioration de l'habitat, la production « spontanée » de nouveaux logements individuels rendent indispensables le respect des règles élémentaires et ces outils d'observation permanente.

Il s'agit en premier lieu des outils de planification spatiale, prévus par le code de l'urbanisme. Sans remettre en cause la nécessité d'exactitude formelle et juridique de documents qui doivent être opposables aux tiers, il importe d'avoir rapidement une connaissance des zones constructibles, équipées, à risques, des servitudes, etc.

Il est donc urgent d'aider les collectivités locales, en ressources budgétaires mais aussi en ingénierie intellectuelle (recours à des agences d'urbanisme, à des cabinets spécialisés, voire à la mise à disposition de personnels de l'Etat), à se doter de ces documents qui commandent les choix d'aujourd'hui et qui conditionnent les opérations à venir.

Le mouvement vers l'intercommunalité permet souvent d'avoir une vue d'agglomération et non plus limitée à une seule cité. S'il est important de respecter dans cette démarche la libre administration des collectivités locales, l'incitation financière reste un bon moyen de faire émerger une réflexion conçue à l'échelle de l'agglomération et formulée en termes d'aménagement global. Les exemples de l'agglomération de Papeete ou du grand Nouméa, mais aussi de Pointe-à-Pitre, de Fort-de-France, de Saint-Denis-de-la-Réunion... le montrent bien.

La mise en place d'observatoires locaux de l'habitat paraît de ce point de vue tout à fait souhaitable. Les plans locaux de l'habitat (PLH), outils indispensables à toute programmation de logements, devraient également être actualisés. Cette actualisation est par ailleurs rendue indispensable dans le cadre de la délégation envisagée de la compétence logement aux EPCI.

B - FAIRE ÉVOLUER LE RÔLE DES SERVICES DE L'ÉTAT

Naturellement dans cette hypothèse, le rôle des services de l'Etat est transformé, passant d'un rôle de prescripteur et d'instructeur à celui d'animateur parmi d'autres d'une politique locale de l'habitat. En effet, si les textes sur la décentralisation de la compétence logement actuellement en discussion au Parlement sont définitivement votés, ce sont les collectivités locales qui auront la charge d'attribuer des aides à la pierre par produit et par bassin d'habitat. Les services de l'Etat conserveraient alors, outre leur rôle de co-animateur, un devoir de vigilance sur le respect des principes généraux de l'action de l'Etat dans le domaine du logement social et des normes standard de la construction.

Il importe donc d'anticiper cette modification du rôle des différents acteurs, quelle que soit l'évolution institutionnelle, le logement outre-mer devant être comme en métropole le résultat d'une coproduction locale.

C - FAIRE ÉVOLUER LA CULTURE PROFESSIONNELLE DES OPÉRATEURS DE LA CONSTRUCTION

Les opérateurs immobiliers, pour des raisons liées à l'urgence des besoins à satisfaire outre-mer, restent essentiellement des constructeurs, légitimement soucieux avant tout de la qualité des produits qu'ils livrent.

Mais, Outre-mer comme en métropole, la cellule logement ne peut résumer à elle seule l'habitat et la qualité résidentielle. Celle-ci renvoie à l'environnement urbain et donc à la présence des services et des équipements qui font la ville. Les opérateurs le savent bien, qui se préoccupent déjà auprès des collectivités locales de l'amont et de l'aval des opérations qu'ils cherchent à réaliser, des réseaux à installer ou des équipements collectifs à prévoir.

Cette démarche pour l'instant empirique devrait être systématisée et deviendrait encore plus nécessaire si la compétence logement était attribuée aux EPCI qui ont pour préoccupation une approche globale de la question de l'habitat.

Le Conseil économique et social recommande donc de multiplier par exemple, au travers des organisations professionnelles de l'habitat, les actions de formation et de partage d'expériences dans le domaine de la gestion urbaine entre la métropole et l'outre-mer. **L'enjeu est bien de faire évoluer les constructeurs vers la notion d'opérateur urbain afin d'éviter outre-mer la formation de ces quartiers en crise qui nécessitent des interventions lourdes et pas toujours couronnées de succès en métropole.** Tâchons de profiter de l'expérience acquise pour ne pas rééditer certaines erreurs.

Cette évolution doit aussi s'étendre, comme dit précédemment, à la participation des habitants. Un lieu de parole et de concertation permanente, ainsi que la présence de tous les intervenants nécessaires dans une opération ou un quartier devraient être quasi obligatoirement recherchés et favorisés. De façon concrète, l'existence d'associations de locataires permettant une concertation régulière sur les difficultés à résoudre et l'émergence de propositions des habitants devrait être envisagée de façon systématique. Cette démarche pourrait s'inscrire dans le dispositif de la politique de la ville.

D - PROMOUVOIR L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ À PARTIR DES MARCHÉS DE L'HABITAT

L'activité du bâtiment et des travaux publics représente outre-mer un secteur d'activité non négligeable, dans son chiffre d'affaires, le nombre de ses entreprises et le nombre de personnes qu'il emploie. Il souffre cependant du prix des matériaux de construction, gonflé par les transports maritimes et l'octroi de mer, et pour lesquels les conditions d'approvisionnement ne sont pas toujours égales entre grands groupes et artisans locaux. Il souffre aussi du travail clandestin, qui au-delà de la mauvaise réponse à ces inégalités d'approvisionnement, pose un vrai problème de sécurité et d'emploi.

Les opérateurs immobiliers, dans les régions et les territoires d'outre-mer, comptent parmi les plus importants donneurs d'ordre locaux ; ils contribuent à

maintenir ainsi un volant d'activités qui est bien nécessaire dans la situation de l'emploi que connaissent ces régions et collectivités.

Ceci pose la question essentielle de la formation professionnelle et de la qualification de ces personnels. **A l'instar de ce qui a pu se faire en métropole, les organismes HLM pourraient, en réseau avec les organisations professionnelles, les fonds d'assurance formation et les entreprises locales, organiser un partenariat autour des dispositifs de formation professionnelle pour améliorer les compétences à acquérir.**

L'élaboration des cahiers des charges pourrait aussi donner lieu à des clauses de mieux-disant social destinées aux petites entreprises et aux petits artisans, regroupés ou non, qui leur offrirait sans doute une lisibilité appréciable sur le carnet de commandes qu'ils pourraient espérer. Le code des marchés publics l'autorise expressément ; il serait dommage, vu l'importance du secteur du BTP outre-mer et la situation de l'emploi, de ne pas systématiser de telles pratiques.

Ce type d'organisation peut aussi permettre de préserver et conserver les techniques traditionnelles qui, si elles ne peuvent prétendre remplacer les méthodes modernes, peuvent aussi présenter un intérêt économique, humain et environnemental dans certaines occasions.

IV - ADAPTER LA RÉGLEMENTATION, PRÉVENIR LES RISQUES

A - REVISITER LES NORMES ACOUSTIQUES ET THERMIQUES

Un travail d'adaptation des normes de la construction dans les régions d'outre-mer a été initié par le ministère de l'Outre-mer, la Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction (DGHUC) du ministère de l'Équipement et du logement, et les organisations professionnelles du logement ainsi que des représentants des maîtres d'œuvre. Ce travail a été conduit à deux niveaux : celui de chacune des régions d'outre-mer à l'initiative des DDE, et au niveau du ministère de l'Outre-mer et de la DGHUC. Des propositions d'adaptation ont été élaborées.

Le Conseil économique et social demande que les adaptations préconisées par le groupe de travail sur la révision des exigences de qualité et d'adaptation technique de la construction outre-mer soient rapidement mises en œuvre, car elles constituent l'exemple même de mesures utiles dans le champ du thermique et de la ventilation naturelle, de l'acoustique et du sismique à des situations différentes entre elles et différentes de la métropole comme nous l'avons plusieurs fois relevé.

Ces mesures doivent faire l'objet d'une mise en réseau au niveau local, de manière à intégrer les attentes des habitants, afin qu'ils puissent s'approprier ces normes et en susciter au besoin des adaptations, dans le respect de la réglementation.

C'est aussi une façon d'intégrer les savoir-faire locaux qui peut conduire au maintien de l'emploi de matériaux traditionnels, à coûts économiques

comparables s'entend, et sous réserve d'une sécurité d'approvisionnement et d'une facilité d'entretien et de remise en état.

B - MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES RISQUES NATURELS

Les risques naturels sont très importants dans les régions et collectivités d'outre-mer. La réglementation de la construction en tient compte. En revanche, les évolutions techniques récentes dans les procédés et les normes de construction posent la question de la situation des constructions anciennes, pour lesquelles ces normes n'étaient pas prévues, ou étaient moins complètes et contraignantes.

L'actualité sismique de ces dernières années (Turquie, Japon, Algérie...), la probabilité de récurrence du risque dans certaines régions ou collectivités d'outre-mer ont amené l'établissement de Plans de prévention des risques (PPR). Première étape, cette démarche demande néanmoins à être généralisée.

Le Conseil économique et social demande la définition et l'engagement, dans le cadre des projets de rénovation urbaine, du traitement des zones à risques, par la démolition-reconstruction de logements. Il convient d'éviter les zones classées à risques comme lieux de reconstruction ou de construction nouvelle. Cela peut paraître une mesure d'évidence, mais l'inégal état de publicité des PPR laisse sceptique quant à la mise en œuvre de cette mesure dont il faut pourtant rappeler l'urgente nécessité.

Les opérations de démolition-reconstruction réclament naturellement un traitement long et complexe, dans lequel les attentes des populations à reloger nécessitent un accompagnement particulier.

C'est pourquoi cette démarche pourrait être l'une des dimensions des projets financés par l'ANRU, précédemment évoqués, et pourrait peut-être permettre en outre la mobilisation de fonds européens, FEDER ou FED.

Enfin, il va de soi qu'une action préventive naturellement appuyée sur l'action des municipalités devrait permettre une sensibilisation et une information sur les conduites à tenir en cas de survenance du risque.

C - CONFORTER LES RÉALITÉS ARCHITECTURALES LOCALES, PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT

Outre-mer, la façon d'habiter ne correspond pas toujours au type d'habitat produit. La production de logements, pour des raisons bien souvent liées au coût économique, ne tient pas toujours compte de l'identité architecturale locale. Ainsi la filière bois connaît une faible activité dans le secteur du logement, pour des raisons de difficulté d'approvisionnement, pour des raisons de normes de sécurité, et donc de coût de revient final.

Les populations manifestent également leur attachement aux architectures et aux matériaux traditionnels, aux maisons à ossatures bois à la Réunion, aux « falés » traditionnels à Wallis-et-Futuna, aux carbets en Guyane. Pour elles la dualité des types d'habitat, traditionnels et contemporains, n'est pas un handicap

bien au contraire, mais permet une meilleure adaptation des modes de vie aux nécessités et aux avantages de la vie contemporaine.

En fait, c'est l'obligation de choisir entre les deux types d'habitat qui est souvent cause de débats, bien souvent arbitrés par les contraintes économiques.

Au-delà de la question du matériau, **le Conseil économique et social recommande une action de sensibilisation à ces réalités architecturales locales, intégrant de façon très concrète les aspirations des populations à loger**, à l'initiative des CAUE, des ADIL ou des PACT-ARIM avec le concours de la structure pilote d'innovation pour l'Outre-mer (SPIOM). Des concours d'architectes sur l'habitat traditionnel pourraient être organisés, des aides fiscales sur les logements neufs intégrant la culture architecturale locale pourraient être envisagées. La loi Girardin a bien prévu ce type d'aide fiscale, mais uniquement pour la réhabilitation des cases créoles anciennes ; il s'agirait de l'étendre à la production de logements traditionnels neufs.

De la même façon, et au-delà des aides fiscales appliquées aux énergies renouvelables, la programmation des logements outre-mer pourrait s'inscrire dans des démarches de qualité environnementale, à l'image de quelques opérations en cours en métropole, et bénéficier d'un label de qualité environnementale. Ce ne serait pas une vue de l'esprit, dans des régions et des collectivités aux écosystèmes fragiles. Ce label pourrait bénéficier de concours financiers directs et indirects.

CONCLUSION

La satisfaction du droit fondamental qu'est le droit au logement constitue indéniablement une grande cause et un grand défi pour l'outre-mer français. Mais, comme en métropole, il y a une marge entre l'affirmation de ce droit et sa réalité et il n'est pas exagéré de parler de crise du logement outre-mer, malgré d'indiscutables efforts de l'Etat et des partenaires locaux.

Cependant, les besoins, présents et à venir restent très conséquents et exigent la mobilisation de moyens humains et financiers importants. La difficulté vient souvent de ce qu'il faut mener simultanément plusieurs tâches délicates: aménager, équiper, produire, réhabiliter, résorber ce qui est insalubre, prendre en compte les risques naturels et la protection d'écosystèmes fragiles. Il faut aussi s'adapter à chaque fois à des géographies et à des modes de vie différents.

C'est pourquoi il a paru au Conseil économique et social que la première tâche à accomplir était de veiller à associer les habitants à la définition mais aussi à la gestion quotidienne des opérations de logement que l'on réalise pour eux : leur information tout comme l'expression et la résolution quotidiennes de leurs attentes sont les gages des opérations réussies. Naturellement, il convient de tenir compte de leurs capacités contributives, souvent très modestes, et d'imaginer ou de pérenniser pour cela des modes de location ou d'accession à la propriété adaptés.

Mais il convient aussi d'imaginer des formules nouvelles de location ou d'accession pour des catégories moyennes qui ne trouvent pas à se loger entre le très social et le secteur libre.

A la diversification des types d'habitat doit correspondre une augmentation importante de l'offre. Il faut rapidement mobiliser du foncier disponible et équipé pour pouvoir répondre aux demandes, et pour cela lier très fortement programmation foncière et programmation des constructions, dans une perspective résolument pluriannuelle. Il importe donc de déterminer rapidement quelles sont les zones constructibles et de mobiliser l'ensemble des crédits consacrés à l'équipement et au logement, notamment les crédits européens. Un effort budgétaire accru de l'Etat est indispensable ; la voie de la défiscalisation peut aussi ouvrir quelques pistes nouvelles. Des contrats ou conventions pluriannuelles avec les collectivités locales permettront de fixer les engagements réciproques.

Il convient aussi de cesser de construire de vastes quartiers locatifs sociaux qui forment rapidement autant de ghettos et provoquent à juste raison la méfiance des élus locaux. Une réelle mixité des statuts d'occupation et la reconquête des centres-villes et des centres-bourgs est une nécessité.

Enfin, parce que nos concitoyens ont aussi le droit de vivre dans un environnement sûr face aux risques naturels et préservé face aux menaces environnementales, il faut intégrer ces préoccupations en amont des réflexions.

Le Conseil économique et social convient que la tâche est difficile ; mais sans la volonté de mettre à plat toutes les questions et sans la volonté politique d'arriver à les résoudre, c'est la cohésion sociale de l'outre-mer et, pire sans doute, le sentiment que nos concitoyens ultramarins pourraient avoir de la citoyenneté française, qui seraient en jeu.