

NOUVELLE-CALEDONIE

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Nouméa, le 13 Octobre 2000

Avis n° 14 / 2000
concernant l'action à conduire en faveur du logement
des plus démunis



(Saisine du Président de l'Assemblée de la Province Sud)

Le Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie, conformément à la loi n° 99-209 du 19 mars 1999 organique relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du Conseil Economique et Social de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n° 1-CES/2000 du 07 mars 2000 portant Règlement Intérieur du Conseil Economique et Social,

Vu la Saisine du Président de l'Assemblée de la Province Sud concernant les actions à conduire pour résoudre le problème de logement des plus démunis en date du 06 septembre 2000,

Vu l'avis du Bureau en date du 11 Octobre 2000,

Vu le délai d'un mois,

a adopté lors de la séance plénière en date du 13 Octobre 2000, les dispositions dont la teneur suit :

I - PREAMBULE

Le problème du logement en faveur des plus démunis a interpellé à plusieurs reprises les socioprofessionnels, confrontés à l'écart existant entre l'offre et la demande qui augmente considérablement.

En 1992 et en 1997, le Comité Economique et Social avait d'ailleurs pu définir la notion de personnes démunies en fonction d'un critère principal, le revenu, lequel variait selon les divers organismes, de 0 à 1,5 fois le SMG. Ces éléments sont toujours d'actualité, même s'il est vrai que cette définition est largement dépendante de la taille du ménage.

1 - Les financeurs principaux

Plus précisément, si les Provinces sont devenues compétentes en matière d'habitat social depuis la loi référendaire du 09 novembre 1988, il apparaît que c'est Nouméa et son agglomération qui concentrent les problèmes les plus flagrants.

L'accès à un logement décent étant considéré, dans les pays développés, comme un droit fondamental compte tenu de son incidence sociale sur la situation d'un pays, la Province Sud n'a pas manqué depuis 1990 de faire du logement social sa priorité en consacrant près de 40 %, soit 1 milliard six cents millions de francs CFP par an de son budget d'investissement aux aides à la construction, et en demandant à l'Etat à chaque négociation de contrat de développement de la soutenir dans sa démarche (près de seize milliards de francs CFP ont été contractualisés sur la période au titre de la Province Sud) .

Parallèlement à ces aides inscrites dans les contrats de développement, l'Etat est intervenu de deux autres manières :

✍ en accordant des prêts bonifiés à l'habitat. Pour la période 1990-2000, le montant des prêts souscrits par la SIC pour l'habitat locatif (hors accession à la propriété) auprès de l'Agence Française de Développement s'élève à près de quatorze milliards de francs CFP, et auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations à un milliard quatre cent millions de francs CFP depuis le début 2000. Ce montant vient abonder les fonds propres investis par la Société Immobilière dans ces opérations soit quatre milliards de francs CFP. Ces fonds s'additionnent et amplifient les subventions contractualisées par l'Etat et les Provinces dans le cadre des Contrats de plans (près de vingt trois milliards de francs CFP sur la même période pour les trois provinces).

✍ en affectant les produits de l'Institut d'Emission d'Outre-Mer, soit plus de deux milliards huit cents vingt cinq mille francs CFP pour l'ensemble des trois Provinces.

L'intégralité de ces sommes n'a cependant pas encore été dépensé bien que les dotations soient déjà préaffectées.

La Conseil Economique et Social tient à souligner les efforts mis en oeuvre par la Province Sud où près de quatre mille deux cents logements sociaux ont été réalisés durant la dernière décennie et un millier ont bénéficié de l'aide à l'amélioration du bâtiment, notamment dans l'intérieur.

2 - Les opérateurs

Trois opérateurs principaux participent aujourd'hui à cette politique ambitieuse avec le concours du Centre d'Information au Logement (CIL), bureau central créé par la Province Sud, qui se charge d'orienter les familles cherchant un logement vers les organismes appropriés.

- ✍ La Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC), issue de la scission de la SICNC en 1988, au terme duquel la première citée et la Banque Calédonienne d'Investissement sont devenues indépendantes, participe activement au développement à travers la fonction de l'habitat car sa vocation est de concourir aux besoins des familles qui n'ont pas, sans aide, accès aux logements. Société d'économie mixte, elle possède deux actionnaires : la Nouvelle-Calédonie et l'Agence Française de Développement. Outre la réhabilitation de logements qui constitue un de ses deux axes directeurs, la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie a relancé des programmes de construction aussi bien dans le Grand Nouméa que dans la Province Nord.
- ✍ Le Fonds Social de l'Habitat a été créé en 1963 grâce aux versements de 2 % du montant de la masse salariale du secteur privé et des agents publics non fonctionnaires. En 1992, cet organisme est devenu une Société Mutualiste
... " chargée de contribuer à une politique sociale du logement sous les formes les plus diversifiées en faveur des travailleurs afin de favoriser en priorité leur accession à la petite propriété, à la viabilisation de lotissements à caractère social, prêts à la construction et de mettre subsidiairement à leur disposition

des logements à loyer modéré " (Article 1^{er} - alinéa 1 - Délibération du 30⁴ Octobre 1992 du Congrès).

Enfin la Société d'Équipement de la Nouvelle-Calédonie, société d'économie mixte locale créée en 1971 et réactivée en 1987, s'affirme comme l'outil technique de toutes les collectivités en matière d'aménagement de zones urbaines, industrielles ou touristiques et d'opérations immobilières.

Plus précisément la SECAL a été choisie par la Province Sud pour jouer l'indispensable rôle d'aménageur dans la construction des logements aidés. Si sa particularité réside dans la présence de l'État dans son capital, ses financements sont assurés par les donneurs d'ordres et par le biais des emprunts à taux réduit faits auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations.

3 - Les structures d'aide au logement social

Parallèlement, il importe de rappeler le travail réalisé par les services et organismes agissant en faveur des plus démunis, notamment la Direction des Affaires Sanitaires et Sociales de la Province Sud et l'Observatoire de l'Action Sociale et Médico-Sociale, mais également le Collectif d'Urgence Humanitaire et les Centres Communaux d'Action Sociale.

En effet, deux approches sont indissociables en matière d'action sanitaire et sociale : d'une part les aides matérielles qui peuvent être financières ou en nature, et d'autre part le travail social d'accompagnement.

A ce titre, la Province Sud agit de manière indirecte depuis la fin de l'année 1997, par des crédits d'intervention et des secours immédiats exceptionnels, qui se monteront à la fin de l'année 2000, à près de quatre vingt dix millions de francs C.F.P dont 800 familles auront bénéficié depuis le début de l'opération.

Deux outils ont été de plus mis en place par le Territoire et sont maintenant financés par la Province Sud au niveau du logement social : l'Agence de Développement de l'Habitat Social d'une part et l'Association MARA MWA d'autre part, dont les fonctions principales sont la constitution d'un dossier de construction, le contrôle et l'aménagement des travaux.

L'identification de ces partenaires sociaux permet aujourd'hui de dresser un constat sur l'importance et l'urgence de l'action à conduire, et de présenter les axes susceptibles d'être développés quant aux moyens de cette action.

II - CONSTATS

1 - L'insuffisance de l'offre et ses conséquences

A l'heure actuelle, plus de 50 % des besoins estimés en logement social ne sont pas satisfaits. Ce chiffre est confirmé par les demandes croissantes de logement (plus de cinq mille) recensées au Centre Information Logement (C.I.L.), dont la plus forte proportion concernent les familles ayant besoin d'être aidées car se situant au dessous de 2,5 SMG. En ce sens, la rémunération salariale s'avère insuffisante au regard des prêts à la construction proposés par les organismes financiers.

A ce titre, compte tenu de l'évolution démographique de l'ensemble du territoire et des phénomènes de décohabitation, il serait nécessaire de construire mille cent logements par an pendant dix ans (huit cents dans le seul Grand Nouméa).

Il est vrai que la production actuelle couvre 40 à 50 % des besoins. Cette insuffisance constatée de l'offre se traduit, notamment en périphérie de Nouméa, par le développement de zones fortement squattées, terrains potentiellement urbanisables où près de six mille personnes sont aujourd'hui installées.

2 - Les causes de cette insatisfaction

Le Conseil Economique et Social a pu observer que les motifs principaux qui conduisent à cette insatisfaction sont nombreux, au premier titre duquel se pose le problème des financements. Les besoins en logements sur Nouméa et l'agglomération sont en effet estimés à plus de cinq mille, soit quarante milliards d'investissements à réaliser. Si l'activité a doublé durant ces cinq dernières années, on ne peut que constater dans le même temps l'insuffisance des réserves foncières territoriales en matière d'habitat social et leur amenuisement dans la région du Grand Nouméa.

Les différentes auditions auxquelles le Conseil Economique et Social a procédé, ont également mis en exergue le déficit de coordination existant entre les collectivités publiques, les concessionnaires et les investisseurs, dont le comblement permettrait d'accroître considérablement la production de logements grâce à une meilleure utilisation des fonds mis à leur disposition.

Les dernières pierres d'achoppement majeures résident enfin dans l'absence⁶ d'indicateurs statistiques, permettant d'établir des critères en matière d'aide sociale et la contrainte imposée par le délai de construction de deux à trois années.

Ces états de faits mis en lumière, plusieurs axes de réflexion peuvent être privilégiés pour tenter d'apporter une amélioration de la situation.

III - PROPOSITIONS

Sur la base d'une synthèse des auditions réalisées au cours de cette saisine, **le Conseil Economique et Social formule** les recommandations suivantes :

1 - Développer le partenariat

Devant le volume important des besoins, **le Conseil Economique et Social insiste** pour que le logement social demeure la priorité de l'action publique en Province Sud, au travers de l'aide de l'Etat allouée dans le cadre des contrats de développement.

Le Conseil Economique et Social suggère l'institution d'un partenariat entre les différentes collectivités publiques (l'Etat, la Nouvelle-Calédonie, les Provinces, les Communes), les opérateurs institutionnels de l'Habitat social (SIC, SECAL, FSH) et les organismes prêteurs, afin de travailler en réseau, de dépasser les frontières interprovinciales, de rationaliser et coordonner les interventions.

Il sollicite également le renforcement des équipements annexes (maisons de quartier, à savoir équipements sportifs, espaces culturels...) et les mesures favorisant le locatif privé, à condition que soient fournies à ce dernier des garanties.

Le partenaire social qu'est la SIC pourrait, dans le même esprit, envisager le rachat de biens immobiliers pour rénovation, ce qui permettrait aux familles aux revenus intermédiaires de se loger et donc de libérer leur logement pour d'autres ménages plus démunis. Par extension, la mise en oeuvre de ces opérations tiroirs pourrait favoriser le développement de l'artisanat, qui n'a pas accès actuellement aux grands chantiers sociaux.

La défiscalisation en faveur du logement représente treize milliards deux cents millions de francs CFP dont onze milliards de francs CFP consacrés à la construction et à la viabilisation, le solde de deux milliards deux cents millions de francs CFP consacré aux frais annexes semble excessif. Lorsqu'un logement social est évalué en moyenne à onze millions, six millions cinq cents mille francs CFP sont consacrés à la construction et quatre millions cinq cents mille francs CFP à la viabilisation.

Il serait souhaitable d'étudier le montant total de ces frais afin d'essayer de les optimiser.⁷

Afin de diminuer les coûts de viabilisation et de réaliser des économies, **le Conseil Economique et Social propose** d'adapter des normes spécifiques sur la construction et la viabilisation pour les logements sociaux. Les Communes pourraient se référer au cadre juridique existant contenu dans la délibération n° 11-90/APS du 24 janvier 1990 relative aux dispositions particulières concernant les lotissements à caractère social et très social.

L'application de ces normes pourrait réduire en effet, le caractère somptuaire de certaines réalisations publiques qui occulte parfois le véritable objectif à savoir la production de logements sociaux et très sociaux.

Dans cette perspective, **le Conseil Economique et Social estime** que lors de la réalisation de ces lotissements, la largeur des routes et l'utilisation de rond-point devraient être envisagées avec parcimonie. Un rond-point coûte trente huit millions de francs CFP et correspond à la construction de quatre logements sociaux.

De plus, l'adduction en électricité pourrait se faire de manière aérienne plutôt que souterraine.

De manière générale, le Conseil Economique et Social préconise le développement de la mixité de l'habitat au sein des programmes de logements et souhaite appeler l'attention des collectivités sur le système d'autoconstruction qui permet aux familles disposant d'un droit à construire d'être aidées sous forme de subventions pour l'achat de matériaux de construction, qu'elles mettront en oeuvre avec l'appui d'associations ou de groupements locaux.

Le Conseil Economique et Social suggère d'intégrer la dimension océanienne des populations en tenant compte de leurs modes de vie et en favorisant une architecture mieux adaptée plutôt que d'entretenir la politique du " tout béton ".

En conséquence, **le Conseil Economique et Social souligne** la nécessité d'intensifier les contrôles afin d'assurer le suivi des produits livrés et garantir un rapport qualité prix qui soit de ce fait en adéquation avec les besoins et les coûts, et la livraison de logements décents et durables.

En marge de ces réflexions et en matière de location, **le Conseil Economique et Social rappelle** l'existence de la commission des loyers, créée en 1970, chargée à l'époque

d'intervenir à défaut d'accord entre un bailleur et un locataire sur le montant du⁸ loyer et souhaite sa réactivation.

2 - Recentrer les actions du FSH

Le Conseil Economique et Social insiste sur la nécessité pour le Fonds Social de l'Habitat au travers d'une modification de ses statuts et de son règlement intérieur sous l'impulsion de la Nouvelle-Calédonie (Congrès), d'orienter massivement ses financements (directs ou sur emprunts) en faveur des salariés les plus modestes. **Si**

le Conseil Economique et Social met en lumière les efforts réalisés par la Province Sud pour apporter des solutions concrètes au problème de logement des plus démunis, elle s'attache aussi à signaler le faible engagement relatif du FSH.

Le Conseil Economique et Social souhaite par conséquent que ce dernier s'oriente résolument vers l'habitat social et très social, afin que son niveau budgétaire proche de celui de la Province Sud (dans le cadre de son contrat de développement signé avec l'Etat) puisse aider à la résolution de ce problème de financement.

En effet, la contribution obligatoire "du 2 % logement", estimé à 1,6 Milliard de francs CFP par an, devrait véritablement être utilisée en faveur des personnes ayant les revenus les plus bas, car les statistiques montrent que 80 % des ressortissants de la CAFAT ont moins de 4 SMG.

Par ailleurs, **le Conseil Economique et Social suggère** que le FSH se lance dans une politique d'emprunt, afin de répartir la contribution de ce dernier à 50 % sur fonds propres et à 50 % sur emprunt, en raison des nouvelles conditions avantageuses consenties par la Caisse des Dépôts et Consignations dans le domaine locatif.

Le Conseil Economique et Social préconise, en outre, que pendant les dix années qui viennent, cet organisme réserve à parts égales ses interventions en aide à la personne (pour acquisition) par tranche de revenus jusqu'à concurrence d'un plafond salaire, et en aide à la pierre jusqu'à concurrence d'un prix au mètre carré (surtout en habitat tribal).

Il souhaite que la complémentarité existant actuellement entre la société mutualiste (FSH) et la Province Sud (la Direction Provinciale des Affaires Sanitaires et Sociales) au niveau de l'aide au logement, se renforce et que soit développée la notion de fonds de garantie sur les impayés.

Le Conseil Economique et Social recommande la réalisation d'un audit du FSH afin⁹ d'identifier clairement ses missions, son organisation, le sens de ses interventions et les catégories des bénéficiaires retenus (par tranche de revenu).

3 - Mettre en place le plan d'épargne logement

Le Conseil Economique et Social propose enfin la mise en place du plan épargne logement, qui finançant le logement des ménages à revenus moyens (de l'ordre de 4 à 6 SMG), permettrait de libérer les habitats de type social et d'orienter résolument l'ensemble des autres ressources publiques vers les constructions sociales et très sociales.

Il rappelle que le Comité Economique et Social avait en 1992 déjà formulé ce vœu.

Dans l'Accord de Nouméa, le courage politique a permis d'innover en matière institutionnelle et de contribuer à la paix civile pour les vingt ans à venir : le même courage innovant, en remplaçant l'assistanat par la solidarité, contribuera à la paix sociale, garante d'un avenir harmonieux.

La " solidarité est un acte de responsabilité, ce n'est pas de la charité organisée ".

LA SECRETAIRE DE SEANCE

LE PRESIDENT

Marie-Claire BECCALOSSI

Bernard PAUL

**ADDITIF APORTE PAR MADAME MARTINEZ-POMMIER,
COMMISSAIRE DELEGUEE POUR LA PROVINCE SUD**

Concernant l'intervention de l'Etat au titre des contrats de développement, près de seize milliards de francs CFP ont été contractualisés sur la période au titre de la Province Sud contre cinq milliards pour la Province Nord et un milliard et demi pour la Province des Iles Loyauté.

Sur l'ensemble de la Nouvelle-Calédonie, les subventions apportées par les collectivités ont donc représenté plus de vingt cinq milliards de francs CFP dont seize à la charge de l'Etat, soit 63 %, plus de huit à la charge des Provinces, soit 33 % (6 milliards pour la Province Sud, 1,8 milliard pour la Province Nord et 600 millions pour la Province des Iles Loyauté) et un milliard à la charges des Communes de l'agglomération de Nouméa soit 4 %. A ce montant il convient, d'ajouter vingt milliards environ de financements mis en place par l'intermédiaire de la SIC (4 milliards de fonds propres et près de 16 milliards de prêts bonifiés) pour le locatif, hors accession à la propriété.

Grâce aux produits de l'Institut d'Emission d'Outre-Mer, quatre cents familles ont pu accéder à la propriété.