

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

**Commission
des affaires économiques**

Mercredi
14 octobre 2009
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 6

—Audition, ouverte à la presse, de M. Serge Letchimy, député de la Martinique, sur le rapport demandé par le Gouvernement relatif à l'habitat insalubre et indigne dans les départements d'outre-mer 2

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. Patrick Ollier**
Président



La commission a entendu **M. Serge Letchimy, député de la Martinique, sur le rapport demandé par le Gouvernement relatif à l'habitat insalubre et indigne dans les départements d'outre-mer.**

M. Patrick Ollier, président. Nous sommes réunis ce matin pour auditionner notre collègue Serge Letchimy, en sa qualité de parlementaire en mission.

Le Gouvernement a en effet adressé une lettre de mission à M. Letchimy le 6 avril 2009, lui demandant de dresser un bilan de l'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

Votre rapport concerne la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion, mais non Mayotte, en raison de la spécificité de cette île.

Il comprend un état critique de la situation, ainsi que quatorze propositions pouvant constituer une sorte de plan d'action.

M. Serge Letchimy, rapporteur. Je remercie le président Ollier de me permettre de présenter un dossier déterminant pour les pays d'outre-mer. J'ai volontiers accepté cette mission car il s'agit d'un dossier qui traite d'une situation catastrophique mais qui n'est pas pour autant sans perspectives. Je tiens à remercier M. Frédéric Eymard, du secrétariat d'État chargé de l'outre-mer, Mme Nancy Bouché, ancienne directrice générale à l'équipement, Mme Hélène Schutzemberger, ainsi que mon collaborateur, M. William Beauvallet.

J'ai souhaité ne pas traiter la question sous l'angle de la plainte ou de la complainte, ni sous celui exclusif des besoins financiers et budgétaires ; la situation est difficile et nécessite une refonte de la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI).

Ce sont 50 000 à 60 000 logements insalubres abritant plus de 150 000 personnes qui sont concernés, soit entre 7 et 10 % du patrimoine bâti dans les DOM. En Guyane, la situation est extrêmement grave : ce chiffre s'élève à 25-27 %, en raison de l'explosion démographique et de la « bidonvilisation ». À titre de comparaison, en métropole, 600 000 habitations sont concernées, soit 2,5 % du patrimoine actuel contre 15 % en 1984.

J'ai été frappé par la méconnaissance de ces problèmes. Il y a aujourd'hui de graves lacunes dans la gouvernance de la politique de l'habitat et du logement : les politiques ministérielles comme locales à tous les échelons ne sont pas coordonnées.

On constate un découragement généralisé car de nombreuses opérations sont bloquées du fait de l'inadéquation de la législation et des politiques conduites. Ainsi, certaines opérations sont en cours depuis 25 ans, ce qui les rend financièrement peu viables. Sur le plan urbain et humain, l'obsolescence de telles opérations est désastreuse et l'on passe, selon l'expression consacrée « de la case à la durcification ».

Le télescopage des législations successives a conduit à aborder la question avec une logique datant des années 1960 et pensée pour la métropole : on a ainsi mené des opérations « bulldozer » de simple démolition. Pendant plus de trente ans, la confusion a régné entre une logique financière et une logique opérationnelle. La résorption de l'habitat insalubre (RHI) s'est résumée à l'attribution de subventions dont le montant était évalué en fonction de critères d'insalubrité relevant du code de la santé publique. C'est une formulation liée *stricto sensu* à l'insalubrité et au bâti. Les communes se sont engouffrées dans le dispositif pour

demander des moyens permettant de réaliser des opérations de suppression massive d'habitations insalubres. Entre-temps, l'habitat urbain a évolué et la législation du code de la santé (loi Vivien) n'a pas évolué parallèlement.

Il ne s'agit donc pas de proposer une approche uniquement budgétaire, ni une série de mesures éclatées. Il s'agit de choisir une orientation fondamentale. Le caractère indigne de l'habitat nie les droits de l'homme et des individus. C'est anormal et inacceptable. La responsabilité de l'État n'est pas seule en cause ; il y a aussi une responsabilité locale et collective qu'il faut assumer pleinement.

Je vais résumer devant vous les propositions auxquelles ont abouti nos travaux :

Le comité interministériel de l'outre-mer doit faire de la lutte contre l'habitat indigne et la résorption de l'insalubrité une priorité absolue de la politique du logement.

Nous proposons d'instituer un pilotage national, départemental, et communal de la politique de lutte contre l'habitat indigne. Je rappelle que la question de l'habitat indigne en outre-mer est peu prise en compte au sein du pôle national de lutte contre l'habitat indigne. La dynamique ainsi créée permettrait des échanges d'expertise et d'expérience entre les DOM et l'Hexagone, et inversement.

Sur le plan départemental, nous proposons d'aller plus loin que l'inscription dans le plan départemental d'aide au logement des personnes défavorisées (PDALPD) du volet de l'habitat indigne, et de faire en sorte que chaque département ait un plan d'action avec des moyens précis dans le cadre d'un pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne et insalubre. Il faut que cela soit précis et contractualisable. Dans la plupart des départements, il n'y a pas de pilotage alors qu'ils gèrent la politique d'insertion, de développement de la ville et celle du logement, dans la mesure où certains présidents de conseils généraux président le conseil départemental de l'habitat (CDH). Nous proposons de sortir de la logique du comité technique départemental de coordination des politiques départementales de RHI, sous la tutelle du préfet : il faut un co-pilotage, faute de quoi le processus d'intervention est déresponsabilisé, dans un contexte dramatique.

Au niveau communal, nous proposons que soit institué un plan communal de RHI. L'expérience est faite à la Réunion de manière extrêmement intelligente, dans chaque commune où il y a concentration de population, et notamment dans les capitales, mais également dans le diffus et en milieu rural. La situation de la police administrative y est cependant extrêmement réduite en termes d'appréhension et de mise en œuvre. Ce plan communal serait lié à une incitation financière de l'État, à l'image de la dotation financière de développement rural. Une commune qui signerait une convention et s'engagerait dans un processus pluriannuel recevrait une dotation d'incitation et un accompagnement dans ces opérations compliquées.

Nous proposons aussi revoir la conception même d'habitat indigne et insalubre. Aujourd'hui, étant donné l'évolution de l'habitat, il n'y a plus de périmètres précis d'insalubrité totale. Dans un quartier, on trouvera des maisons à démolir, à maintenir, à améliorer ou des familles à déplacer. Il peut y avoir télescopage entre un projet urbain et une procédure administrative et financière. On a laissé se développer cette situation pendant plus de trente ans, ce qui est anormal. Je propose qu'on ne s'arrête pas une procédure de type RHI, qui est une procédure financière, mais qu'on tienne compte aussi de la nature de l'habitat. Nous proposons la création d'une nouvelle procédure de résorption de l'habitat

« spontané ». Nous proposons une typologie des interventions, en fonction de la typologie urbaine. Il y aurait ainsi une opération de RHI s'agissant du traitement de bidonvilles permettant la bonne application de la loi Vivien. Ensuite, nous proposons un périmètre, beaucoup plus large, de RHS pour résorber l'habitat « spontané ». Dans ce périmètre-là, on modifierait le code de la santé publique, afin de permettre l'obtention d'une déclaration d'insalubrité et des financements, même s'il n'est pas nécessairement utile d'exproprier tout le monde au sein de ce périmètre. Nous proposons aussi qu'il y ait des opérations légères, sans recours à la RHI ou à la RHS, pour réhabiliter les maisons. Enfin, les interventions les plus ouvertes pourraient se faire dans le cadre des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) de renouvellement urbain (RU) ou dans le cadre des OPAH rurales ou dans le cadre des projets d'intérêt général (PIG), pour traiter les risques majeurs, tout en favorisant une meilleure utilisation des fonds Barnier. Il faudra également que la police administrative des immeubles soit adaptée et devienne beaucoup plus cohérente.

Nous proposons de redéfinir l'habitat indigne et d'élargir le champ de l'observatoire de l'habitat indigne en outre-mer, à l'habitat informel. D'aucuns pourraient considérer que le périmètre est trop large mais la situation nécessite cette révision.

Ces opérations posent la question de l'indemnisation des habitants et des propriétaires de ces quartiers informels, en raison de la dissociation entre la propriété du bâti et la propriété du terrain : 80 % de ces quartiers comprennent en effet des maisons bâties sur des terrains appartenant à autrui (que ce soit sur la zone des cinquante pas géométrique, sur le domaine public maritime, sur le domaine public fluvial ou sur le domaine public communal). Pire : un tiers de ces 80 % sont des terrains appartenant à des personnes privées. Nous proposons donc une réforme de fond de l'expropriation en milieu urbain pour permettre d'indemniser le propriétaire du bâtiment tout en tenant compte de la lutte contre les marchands de sommeil. Il est hors de question d'avaliser le comportement de ceux qui exploitent la misère des autres, mais l'on peut, en revanche, indemniser l'auto-construction sur des terrains communaux, consécutive à l'exode rural. La loi Vivien permet d'aller vite en matière d'expropriation mais sans déposséder le locataire de ses droits. Il convient donc de maintenir la responsabilité du marchand de sommeil à l'égard de ses locataires.

J'aurais encore quelques observations à formuler avant de conclure. La première concerne les opérations de RHI dans la zone dite des « cinquante pas géométriques ». Avec la législation actuelle, des quartiers populaires insalubres bien connus comme Volga Plage à Fort-de-France ou Boissard en Guadeloupe ne peuvent en effet pas faire l'objet d'opérations de RHI.

Ensuite, il faut réécrire certains textes, notamment afin de définir les périmètres insalubres contenant des maisons à maintenir, afin de lutter contre les marchands de sommeil ou afin de permettre aux maires d'intervenir correctement lors de la procédure d'arrêtés de péril. Si la responsabilité relève de l'État pour les arrêtés d'insalubrité et du maire pour les arrêtés de péril, la prise en charge n'est pas claire et l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) devrait pouvoir intervenir s'agissant des propriétaires privés.

Sur le plan opérationnel, il faut clarifier le pilotage technique des opérations en nommant un coordinateur – un OPC (ordonnancement, pilotage, coordination) - et en organisant la prise en charge technique de ces opérations en trois volets : un volet « convention entre l'État et le département » pour la réalisation des opérations ; un volet « réalisation par tranches opérationnelles » ; et un volet « incitation financière » – l'objectif

étant la désignation d'un coordinateur technique susceptible d'avoir une vue globale de l'opération et de permettre une bonne participation de la population.

Enfin, quelques modifications importantes doivent également être apportées sur le plan financier. Il ne faut pas oublier que l'on se situe dans des zones à risques, qu'il s'agisse de tremblements de terre, de tsunamis ou de cyclones. Or, on constate que les fonds Barnier ne sont que très peu utilisés et finalement peu adaptés. Le rapport propose donc de relever de 25 à 40 % le plafond applicable aux actions préventives finançables par ces fonds. S'agissant du relogement des familles résidant dans des quartiers insalubres, il convient de prendre en compte le relogement transitoire dans le cadre du bilan de l'opération et d'autoriser le relogement définitif à bénéficier du financement du LES (logement évolutif social) alors qu'aujourd'hui ce dispositif n'est pas tout à fait adapté aux familles totalement démunies.

Il faut également introduire plus de cohérence dans la gouvernance locale des politiques publiques en faveur du logement et de l'habitat par le biais de la création de groupements d'intérêt public (GIP) regroupant l'ensemble des financements. En effet, la multiplicité des financeurs, aussi bien au niveau local qu'au sein de l'État, complique le montage des opérations de RHI.

Avant de conclure, je voudrais également insister sur la nécessité de prendre en compte trois données essentielles :

- tout d'abord, la prise en compte de la présence de populations migrantes, notamment en Guyane où plus de 50 % de la croissance des quartiers « bidonvillisés » dans ce département est le fait de ces populations, auxquelles il convient d'apporter des solutions au-delà des mesures prises au titre de la lutte contre l'immigration ;

- ensuite, une attention particulière doit être portée aux personnes les plus fragiles, notamment les personnes âgées, qui ont investi dans l'auto-construction dans les années soixante et qui aujourd'hui ne sont plus solvables. C'est un des enjeux de la RHI qui dépasse la seule question des infrastructures ;

- enfin, la situation des personnes handicapées doit également être prise en considération.

En conclusion, l'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer doit être traité comme une question d'intérêt national et bénéficier à cet égard d'une programmation pluriannuelle. C'est en effet un enjeu de société que d'être à même de donner à chacun la chance d'entrer dans le progrès avec sa propre richesse. Or, dans ces quartiers, cette richesse, c'est la possibilité que les habitants se sont donnés à eux-mêmes de se constituer un patrimoine. La régularisation de la situation des occupants sans titre, en leur donnant de vrais titres de propriété, paraît indispensable. Il ne faut pas considérer ces quartiers comme des zones de non-droit parce que difficiles, et s'efforcer d'intégrer leurs habitants dans un dispositif républicain et citoyen où ils aient aussi la possibilité de s'épanouir. Enfin, l'enjeu est également de donner à la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion de vraies perspectives en matière de dynamique de réhabilitation et d'exportation d'un modèle de traitement des quartiers populaires vers l'Amérique du Sud ou la Caraïbe.

M. Patrick Ollier, président : je vous remercie Monsieur le député. Je rappelle aux commissaires présents que le rapport présenté par M. Letchimy a été demandé par le Gouvernement et que nous sommes donc dans le cadre d'une information de la Commission

sans engagement de sa part. Ces travaux méritaient néanmoins une communication à la Commission. À cet égard, nous sommes tous d'accord sur le constat et je m'étonne que les outils que vous proposez de mettre en place n'aient pas encore été créés. Il convient effectivement de lancer une dynamique et les quatorze propositions innovantes figurant dans votre rapport répondent parfaitement à cet objectif. Nous allons donc travailler avec le gouvernement pour étudier la possibilité de traduire ces propositions dans la loi.

Mme Laure de la Raudière : le groupe UMP se félicite de la production de ce très bon rapport sur un sujet qui nous importe à tous, même si, comme l'a rappelé Serge Letchimy, l'habitat insalubre touche 7 % de l'habitat outre-mer contre 2,5 % seulement sur le territoire métropolitain. Nous sommes tous mobilisés pour résoudre la situation et contribuer à la traduction concrète des propositions figurant dans ce rapport, propositions dont la mise en œuvre doit maintenant être étudiée par le Gouvernement, aussi bien d'un point de vue pratique que financier. Le groupe UMP veillera en tout cas au suivi de la mise en œuvre de ces préconisations.

M. Jean-Yves Le Bouillonnet : le groupe SRC salue également le travail qui a été fourni dans le cadre de ce rapport qui permet enfin d'apporter un certain nombre d'éléments concrets sur l'habitat insalubre outre-mer. En effet, à chaque débat législatif, soit dans le cadre de la loi de finances, soit dans le cadre des projets de loi sur le logement, les enjeux spécifiques de l'Outre-mer sont évoqués sans que la représentation nationale puisse s'appuyer sur un travail de fond.

Le plus inquiétant toutefois dans le tableau qui nous est présenté n'est pas le constat dressé sur l'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer mais bien le fait que cette situation s'accompagne d'un problème de logement et même d'une crise du logement social : il s'agit donc d'un problème global d'accès au logement. Toute la « première partie » du parcours de l'habitat est en difficulté sur ces territoires.

À cet égard, il convient avant tout de mettre en cohérence l'action de l'État et des collectivités qui constitue en elle-même un problème : la liste des ministères compétents figurant sur la page de garde du rapport, Outre-mer, Logement, Santé, Intérieur, Développement durable, illustre bien cette difficulté. Il convient donc avant tout de s'interroger sur la manière dont s'exprime l'action publique de l'État. Il apparaît à cet égard indispensable de créer un instrument interministériel voué à la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'habitat insalubre et indigne, sinon lorsqu'une action sera initiée par le ministère chargé de la santé, on ne sera jamais certain qu'elle est compatible avec le budget du ministère chargé de l'Outre-mer ou avec la politique de l'habitat mise en œuvre par le ministère chargé du logement. En l'absence d'un tel instrument, il sera également impossible de mettre en œuvre la proposition du rapport visant à donner aux préfets de région une compétence de cohérence.

Enfin, il faut arrêter de vouloir adapter la politique du logement menée en France métropolitaine à l'Outre-mer par le biais de textes réglementaires : désormais, lorsqu'un projet de loi sera déposé en matière de logement, il devra contenir des dispositions spécifiques adaptées à la situation et aux enjeux ultramarins, sous peine d'être inefficace.

En conclusion, la commission des affaires économiques ne doit pas se dessaisir de ce dossier et doit suivre ce que vont faire le gouvernement et les territoires.

M. Patrick Ollier, président. Vous dites que la commission ne doit pas se dessaisir du problème et je suis parfaitement d'accord avec vous. Je vous rappellerai simplement que j'ai voulu que nous nous mobilisions sur ce sujet, en raison de son importance, et je suis étonné que cela n'ait pas été fait par le passé. Pour autant, les solutions à apporter ne sont pas évidentes. Il faut inventer de nouvelles solutions, par exemple des outils de police administrative. Cela a l'air simple à dire, mais c'est plus compliqué à faire.

M. Jean Dionis du Séjour. Je félicite notre collègue M. Letchimy pour son excellent travail. Sur ce sujet comme sur d'autres, il est une voix qu'on écoute au Parlement. Notre collègue a souligné le lien entre habitat insalubre, immigration non contrôlée et insécurité : il y a là un problème complexe, notamment en Guyane. C'est un vrai problème. Mais c'est aussi une chance, cela a été très bien souligné par notre collègue : il faut définir un habitat spécifique et réfléchir à une approche adaptée aux spécificités de l'outre-mer. Il y a des propositions courageuses dans ce rapport. Je prendrai l'exemple de la mesure n° 5 : écrire dans un rapport officiel qu'il faut indemniser les personnes occupant des terrains sans titre de propriété, c'est courageux. Pour la première fois, on dit clairement qu'il faut tracer une ligne de partage équilibrée entre ce que l'État régalien ne peut pas accepter et ce vis-à-vis de quoi il doit faire preuve de compréhension, et on sort de l'hypocrisie du tout ou rien.

Ensuite, nous avons un certain nombre de questions. Même s'il y a une spécificité DOM-TOM – organisation de la famille, climat, voisinage ... – une bonne partie de ce qui sera fait dans les DOM-TOM sera bon pour la nation.

Concernant les marchands de sommeil, ne faudrait-il pas préciser, au plan législatif, ce qu'on entend par là, et s'attacher à le définir précisément ? Ensuite, je me suis beaucoup intéressé à l'accélération des procédures de RHI : c'est un défi sur l'ensemble du territoire national.

Enfin, nous posons la question des financements : la préconisation n° 11 nous paraît un peu trop « gentille ». La question est en effet de savoir sur quel « robinet financier » il faut se brancher. Dans le Grenelle I, nous avons pris d'importantes mesures concernant la modernisation du logement social, et l'autonomie énergétique, s'agissant en particulier de l'énergie solaire dans les DOM-TOM ; peut-être M. Letchimy devrait-il faire un lien plus explicite entre ces mesures et la préconisation n° 11.

M. Patrick Ollier, président. Je crois qu'il faut que nous entrions en effet dans le détail de ces mesures, et que nous immiscions dans le processus engagé à l'initiative du Gouvernement pour accélérer la mise en œuvre des mesures préconisées par M. Letchimy. Nous avons de nouveaux pouvoirs, il faut que nous nous en servions.

Mme Frédérique Massat. Juste une remarque préliminaire : il y a dans le rapport une phrase qui m'a alertée : « le droit constitutionnel à un logement décent n'existe pas dans les TOM ». C'est très inquiétant car la République se doit d'assurer l'effectivité de ce droit. Ensuite, je souhaiterais poser une question sur la desserte en besoins primaires (eau, énergie, téléphonie).

La problématique du foncier a été évoquée mais il conviendrait d'aller plus loin car elle a été abordée au cours de plusieurs débats législatifs et des propositions avaient été faites.

Par ailleurs, je me réjouis qu'en tête du résumé du rapport figurent les logos de presque tous les ministères. Mais sur presque tous les derniers textes examinés sur le sujet,

nous avons présenté des amendements allant dans le sens de cette modification législative ; or, ils ont tous été rejetés. J'espère qu'à l'occasion du Grenelle II, nous retiendrons quelque chose de ce rapport.

Je pense aussi au risque climatique en outre-mer, sur lequel rien n'a été retenu dans le Grenelle I. Il ne faudra pas nous tenir des discours aujourd'hui en nous disant : on va travailler et on va faire évoluer la législation, et ne rien faire demain, nous dire : c'est du domaine du décret. Je pense notamment aux aspects climatiques, qui n'ont pas été traités dans le Grenelle I.

Je terminerai en soulignant que si les aspects législatifs non budgétaires sont importants, les aspects budgétaires ont seulement été évoqués alors qu'ils sont primordiaux.

M. Gérard Hamel. Dans le cadre de l'exécution des contrats de rénovation urbaine en outre-mer, plusieurs difficultés sont apparues, qui ont notamment été évoquées à l'occasion d'une réunion de travail avec le ministère de l'outre-mer : on relève une difficulté à établir les partenariats sur place, à sensibiliser et associer les habitants sur le terrain, à faire travailler ensemble les acteurs impliqués dans la rénovation des quartiers et à identifier les propriétaires.

De ce fait, les opérations de rénovation urbaine prennent énormément de retard. Pour faire face à ces difficultés, il sera nécessaire de mettre en place des comités de pilotage spécifiques, qui rassembleraient tous les acteurs – notamment les élus – locaux, afin de mieux organiser et faire avancer les opérations sur le terrain. Les bouclages financiers sont difficiles à réaliser. Les territoires d'outre-mer montrent bien l'intérêt qu'il y aurait à contractualiser avec tous les acteurs locaux, afin de résoudre non seulement les problèmes de logement, mais aussi les problèmes sociaux en lien avec la politique de la ville. La ministre a proposé que nous fassions prochainement une tournée des territoires d'outre-mer afin de prendre la mesure des difficultés sur le terrain et de mieux organiser notre travail avec nos partenaires.

Mme Jacqueline Maquet. Les quatorze propositions du rapporteur doivent permettre de résoudre le problème des 50 000 logements insalubres en outre-mer, mais il convient d'engager une réflexion sur les politiques de l'habitat en général. Il y a une demande très forte en faveur de la mise en œuvre d'un programme exceptionnel de construction de logements sociaux en outre-mer pour répondre aux besoins.

M. Alain Suguenot. Le sujet du particularisme des TOM nous interpelle aussi pour l'ensemble du territoire. C'est un problème de cohérence au niveau interministériel. Je remercie le rapporteur et le Président d'attirer notre attention, lorsque l'on parle notamment de la proposition n° 10 : il y a là l'occasion de se donner pour le Grenelle II des objectifs plus ambitieux en matière d'énergie. On dispose ici d'un prototype de ce que l'on pourrait faire sur d'autres territoires.

M. Jean-Paul Anciaux. Je souhaite aborder un volet spécifique de l'habitat, le logement étudiant. Je suis l'auteur d'un rapport sur le sujet, qui avait fait, une fois n'est pas coutume, l'unanimité parmi les syndicats étudiants. Je me souviens d'avoir abordé un problème spécifique : la qualité des logements étudiants en outre-mer. J'avais relevé, lors de mes auditions, des critiques assez vives sur ce point. Le rapport préconisait 5 000 constructions et 7 000 rénovations. Ces recommandations ont-elles été prises en compte et analysées de façon sérieuse en outre mer ? A-t-on une connaissance chiffrée de ce qui a été fait sur ces territoires ?

M. Patrick Ollier, président Avant de céder la parole à M. Letchimy pour qu'il réponde aux questions qui viennent d'être évoquées, je souhaite remercier au nom de la commission toute l'équipe qui a travaillé avec M. Letchimy : Mme Nancy Bouché, inspectrice générale de l'équipement et ancienne directrice du pôle national de lutte contre l'habitat indigne, Mme Hélène Schutzenberger, du pôle national de lutte contre l'habitat indigne, Mme Corinne Drugard et Mme Anne-Sophie Mathé de la direction de la santé, M. Frédéric Eymard du ministère de l'outre-mer, et M. Philippe Monard, de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

M. François Brottes. Monsieur le Président, êtes-vous prêt à prendre l'engagement solennel de soutenir les amendements qui iront dans le sens du rapport Letchimy à l'occasion de l'examen du Grenelle II ?

M. Patrick Ollier, président. Je vous rappelle que nous ne sommes pas compétents au fond pour examiner le Grenelle II. Nous sommes aussi une majorité responsable et je demanderai son accord au Gouvernement avant de soutenir des mesures. Mais si des propositions ont eu le temps d'être finalisées avant le Grenelle II, je les défendrai.

M. Serge Letchimy, répondant aux différents intervenants :

- Mme Laure de La Raudière a posé un problème important, ce sont les conditions de mise en œuvre. Je note avec satisfaction votre état d'esprit, ainsi que celui de nos collègues, face à une telle situation et je vous remercie pour votre position de principe à tous les niveaux ;

- M. Jean-Yves Le Bouillonnet et Mme Jacqueline Maquet ont soulevé le même problème de cohabitation entre plusieurs crises en même temps : la crise de l'insalubrité et de l'indignité de l'habitat, la crise du logement social, la crise sociale et, pourrait-on ajouter, non pas pour se faire plaisir, la crise écologique. Il faut pouvoir faire le lien et avoir de la cohérence dans tout cela. La crise du logement peut être un élément bloquant pour la résorption de l'habitat insalubre qui suppose un double processus : la reconnaissance de l'habitat existant comme patrimoine privé pouvant être mis sur le marché locatif, et, en même temps, un besoin précis de relogement définitif ou provisoire, alors que, par exemple, en Martinique, la production de logements sociaux a baissé : on n'en fait plus que 200 par an. C'est probablement dû à un problème de gestion locale – et sur ce point, je n'ai pas l'habitude de mâcher mes mots – mais c'est probablement aussi lié à la gestion budgétaire.

- S'agissant de l'unicité de l'expression politique, cela peut se fonder sur une mise en cohérence, car l'on se retrouve avec, d'un côté, le ministère du logement, qui définit intellectuellement, conceptuellement, techniquement et financièrement la politique du logement tandis que d'un autre côté le ministère de l'outre-mer gère budgétairement la politique du logement. Donc il y a un problème de distance, sans oublier que c'est le code de la santé publique, sous l'égide du ministère de la santé, qui règle les processus d'accès au financement des départements et territoires d'outre mer ... Soit on décide que c'est le préfet, soit on mène une politique interministérielle depuis la métropole, mais on peut aussi avoir une image beaucoup plus moderne de la liberté et de l'autonomie, et dire qu'il faut une mise en cohérence sur le plan local de telle sorte qu'il y ait une possibilité de construire ces projets et ces politiques sur place ;

- il faut éviter de plaquer des modèles sur ces territoires, mais si la réponse législative doit consister à procéder par ordonnances, on multiplie les possibilités d'y recourir, ce que je

n'apprécie guère car on évite le débat dans les deux assemblées et car ce serait un texte circonscrit, plus technique, sans identité ni contenu philosophique ;

- par rapport aux observations de M. Jean Dionis du Séjour, la question de l'immigration est une vraie réalité en Guyane et en Guadeloupe. Mais le risque réside dans la création des conditions de l'exclusion et des mécanismes inhérents, ne serait-ce, par exemple, que la santé. Quand les gens vivent dans des conditions ignobles, à dix dans un T2 où il y a des fuites d'eau, vous ne pouvez pas exiger que les gens aient les mêmes chances. L'habitat devient totalement pénalisant. En outre, la non reconnaissance fait que les gens n'ont pas accès aux aides publiques de l'État. Ce sont des gens qui, au quotidien, vont au supermarché, qui vont voter, mais qui n'ont pas le droit de demander une aide publique en raison de l'illégalité de leur occupation des sols. Il faut sortir de l'hypocrisie qui existe depuis 40 ans, et qui labellise l'auto-construction sans tenir compte de la réalité. Vous créez une spirale ignoble : les gens qui étaient dans la campagne vivaient sous le régime colonial qui était absurde et odieux, et ils se retrouvent en milieu urbain, car ils cherchent la possibilité de s'éduquer, de travailler – en un mot : la liberté, y compris intellectuelle. Ils ont construit et paient des impôts fonciers mais sans reconnaissance à la clef. Ils se retrouvent dans l'impossibilité de transmettre à leurs enfants le bien qu'ils ont construit en trente ans ;

- la question de l'indemnisation se posera, mais sans concession : on ne va pas rentrer dans un processus d'indemnisation fondé, par facilité politique, sur le « chèque à donner », alors qu'il y a un problème de marchands de sommeil. Si quelqu'un qui est pris en délit de marchand de sommeil, c'est condamnable par la loi. Nous avons parfaitement identifié ce problème. Mais on ne peut rester dans une situation bloquée, ne permettant ni l'expropriation ni l'indemnisation. Dans le parc privé, à Fort-de-France, 20 % de l'habitat est de l'habitat informel, logeant 20 000 personnes, dont la moitié de ces 20 % dans l'habitat informel sur terrain *privé*.

- si on entre dans un processus de réhabilitation, le lien avec le Grenelle est évident, notamment avec la question de l'autonomie énergétique soulevée par M. Suguenot. On va entrer dans un processus d'utilisation de matériaux de lutte contre les risques sismiques majeurs et pour favoriser l'autonomie énergétique propre de chaque maison, on va utiliser certains matériaux, prendre en considération l'orientation des maisons et le contreventement ;

- par rapport à la question de la mobilisation financière, soulevée par M. Jean Dionis du Séjour, nous n'avons pas souhaité poser le problème en termes de budget pour 2010, ce qui ne signifie qu'il ne faille pas le faire. Mais nous avons préféré proposer l'autonomie d'une dynamique politique et intellectuelle plutôt que de commencer par réclamer des moyens qui seront utilisables, tant que l'on n'aura pas réglé les choses ;

- le droit constitutionnel au logement est bafoué : le droit au logement opposable (DALO) est inapplicable en outre-mer. Les préfets sont embarrassés par la quantité de logements indignes ;

- eu égard à la desserte en eau et en énergie, le rapport indique un chiffre permettant de comprendre ce qui s'est passé en Guyane s'agissant de la prolifération de maladies. C'est une situation assez grave, et le nombre de personnes sans accès à l'électricité est également un problème, notamment en Guyane ;

- deux problèmes fonciers se posent : en premier lieu, la question du foncier populaire est inextricable, s'agissant en particulier de ses modalités de cession : il n'y a pas de

subdivision des parcelles quand on se trouve dans un quartier populaire très dense. Il faut à la fois améliorer l'habitat, le viabiliser et le rendre décent, et donner de véritables titres de propriété. Le second problème réside dans la capacité à générer du foncier destiné à la construction de logements. Ce sont des territoires relativement petits sur le plan géographique. Il faut maîtriser le foncier, éviter de perdre des hectares qui sont parfois destinés à du bétonnage, notamment parce que l'on n'a pas su mobiliser le bâti et le foncier existant, disponible en zone urbaine dense. En termes de dynamique urbaine, mieux vaut repeupler les centres plutôt que de sacrifier des terrains agricoles, qui sont actuellement en situation de pénurie : en Martinique, en moins de 20 ans, on est passé de 63 000 hectares agricoles à 30 000 hectares agricoles à peine ;

- on a assisté à un phénomène de spéculation sur le photovoltaïque, qui porte sur 25 à 30 hectares, devant bénéficier de défiscalisation : j'espère que nous parviendrons à juguler ce processus par voie d'amendement, sans quoi il risque d'y avoir un télescopage entre deux objectifs politiques ;

- s'agissant des besoins financiers, nous ne sommes pas des mendiants. Ce dont nous avons besoin, c'est de construire une politique publique réaliste et beaucoup plus domiciliée qu'elle ne l'est aujourd'hui ;

- la stratégie globale de rénovation urbaine est très centralisée. Il y a un risque de télescopage entre les périmètres d'intervention de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU), les périmètres de RHI et les périmètres de développement social des quartiers (DSQ). Il y a des systèmes d'exclusion géographique : certains quartiers peuvent bénéficier de financements plus importants que d'autres. Les opérations situées dans les périmètres ANRU sont financièrement plus importantes que les opérations qui se déroulent dans les quartiers populaires. Or, les habitants y sont plus privilégiés socialement que dans les quartiers de RHI. Il faut avoir une lecture globale et raisonner en termes de projet urbain plutôt qu'en fonction d'une logique infrastructurelle et financière, comme c'est le cas actuellement en outre-mer. La logique du bulldozer y prévaut encore ;

- pour faire en sorte que l'habitat existant accompagne les opérations de construction de logements neufs, l'intervention de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) sur le plan financier, et la mise en place des opérations programmées d'amélioration de l'habitat en faveur du renouvellement urbain (OPAH-RU) sont extrêmement importantes. La difficulté réside dans la capacité à gérer l'indivision. Le taux de vacance des logements s'élèverait à 17 % en outre-mer ;

- sur le logement étudiant : il y a une carence de production de logements neufs pour étudiants. J'espère que la ligne budgétaire unique (LBU), qui est fongible avec la RHI, nous permettra de faire le maximum ; en outre, il faut utiliser et réhabiliter l'habitat existant, pour l'accueil des étudiants. Actuellement, l'habitat étudiant est synonyme d'HLM pour étudiants.

M. Patrick Ollier, président : C'est une approche très responsable et je réfléchis à la construction de politiques publiques. Nous pouvons créer un comité de suivi, où majorité et opposition seraient représentées, pour aller dans le sens de la mise en œuvre de tout ou partie de ces propositions. Créer des instruments est plus facile que de résoudre des problèmes financiers. La commission, loin de se contenter d'être le témoin de cet excellent rapport, souhaite être actrice de la mise en œuvre des instruments que M. Serge Letchimy propose d'instituer.

M. François Brottes : Nous souhaiterions auditionner des acteurs économiques et politiques importants dans le cadre de l'examen du projet de loi sur le Grand Paris, en particulier le président de l'EPAD de la Défense.

M. Patrick Ollier, président : Nous pourrions auditionner cette personnalité, une fois qu'elle aura été nommée. Le texte sera examiné au fond par la commission du développement durable, et l'on se heurte ici à une difficulté, car l'essentiel du texte relève de questions de transports et d'aménagement du territoire. J'ai demandé à M. Christian Jacob de faire en sorte que nous puissions nous répartir la tâche et traiter des questions de recherche et d'urbanisme (articles 18 à 29 du projet de loi, soit les titres IV, relatif à l'urbanisme, et V, relatif au pôle technologique du Plateau de Saclay). Autrement, nous nous saisirons classiquement pour avis. Je regrette également que nous ne puissions nous saisir au fond de ce texte. En tout état de cause, il y aura des auditions.

M. François Brottes : Il est dommage que la question des transports ne relève plus de la commission des affaires économiques, en particulier pour les problèmes de fret, qui sont directement liés aux questions qui nous concernent.

M. Jean-Charles Taugourdeau : Je souhaiterais vous faire part de mon inquiétude. Le secteur du transport relève désormais de la commission du développement durable, ce qui est un saucissonnage de l'économie française, car le problème principal de nos entreprises aujourd'hui relève de la logistique.



Membres présents ou excusés

Commission des affaires économiques

Réunion du mercredi 14 octobre 2009 à 9 h 30

Présents. - M. Jean-Paul Anciaux, M. Thierry Benoit, M. Gabriel Biancheri, M. François Brottes, M. Louis Cosyns, Mme Catherine Coutelle, M. Jean-Michel Couve, M. Jean Dionis du Séjour, M. Marc Dolez, M. William Dumas, Mme Corinne Erhel, M. Daniel Fasquelle, Mme Geneviève Fioraso, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Bernard Gérard, M. Daniel Goldberg, Mme Pascale Got, M. Jean Grellier, M. Louis Guédon, M. Gérard Hamel, M. Antoine Herth, M. Henri Jibrayel, Mme Laure de La Raudière, M. Jean-Yves Le Bouillonnet, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Michel Lefait, M. Michel Lejeune, Mme Annick Le Loch, M. Serge Letchimy, Mme Jacqueline Maquet, Mme Marie-Lou Marcel, M. Jean-René Marsac, Mme Frédérique Massat, M. Kléber Mesquida, M. Jean-Marie Morisset, M. Jean-Pierre Nicolas, M. Patrick Ollier, M. Daniel Paul, M. Michel Piron, M. Serge Poignant, Mme Josette Pons, M. Jean Proriol, M. François Pupponi, M. Michel Raison, M. Bernard Reynès, M. Franck Reynier, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Francis Saint-Léger, M. Alain Suguenot, M. Lionel Tardy, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean-Michel Villaumé

Excusé. - M. Jean-Pierre Decool