

N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 8

**COHÉSION DES TERRITOIRES :
LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE**

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS JOLIVET

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
DONNÉES CLÉS	9
PREMIÈRE PARTIE – L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	11
I. LE PROGRAMME 177 – UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PLUS SINCÈRE MAIS DES PROGRÈS DEMEURENT ENCORE POSSIBLES	11
A. LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE PLUS GRANDE MAIS DES PROBLÉMATIQUES DE SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE DEMEURENT	11
B. LA PREMIÈRE ANNÉE PLEINE DU DISPOSITIF LOGEMENT D’ABORD ..	13
C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVERGENCE TARIFAIRE DES CHRS N’A PAS GÉNÉRÉ LES ÉCONOMIES ESCOMPTÉES	14
D. UN SUJET DE GOUVERNANCE EXISTE SUR LE FONDS NATIONAL D’ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS LE LOGEMENT (FNAVDL)	15
II. LE PROGRAMME 135 – UNE EXÉCUTION PLUTÔT SATISFAISANTE MAIS LES INDICATEURS DU PROGRAMME INCITENT À RESTER VIGILANT SUR LE MONTANT DES AIDES À LA PIERRE	15
A. LE PROGRAMME 135 FINANCE UNE MULTITUDE DE DISPOSITIFS : UNE RÉFLEXION SUR LA STRATÉGIE GLOBALE POURRAIT ÊTRE ENGAGÉE	15
B. LA PRESSION SUR LE PARC SOCIAL RESTE FORTE MALGRÉ LES EFFORTS EN FAVEUR DE LA PRODUCTION	16
C. UN RETARD DANS LE VERSEMENT DES CRÉDITS DU FNAP QUI EXPLIQUE UNE DIMINUTION DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT	19
D. UN PROGRAMME OÙ LES DÉPENSES FISCALES SONT PRÉPONDÉRANTES, CE QUI POSE LA QUESTION DU PILOTAGE DE L’ACTION PUBLIQUE	19

III. LE PROGRAMME 109 SUPPORTE L'IMMENSE MAJORITÉ DES EFFORTS DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES DE LA MISSION	21
A. LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DE LA RLS ATTÉNUÉ LES INQUIÉTODES SUR LA PRODUCTION	21
B. UN INDICATEUR UNIQUE INSUFFISANT QUI NE PERMET PAS DE SUIVRE CORRECTEMENT LA POLITIQUE D'AIDE AU LOGEMENT	22
SECONDE PARTIE – L'ACCÈS ET LA GESTION DU FONCIER EN GUYANE	23
I. UN ACCÈS AU FONCIER COMPLEXE, QUI CRÉE DES INÉGALITÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT	25
A. LA QUESTION DE LA PROPRIÉTÉ DU FONCIER ENTRAÎNE DES CRISPATIONS, QUI SE SONT EXPRIMÉES LORS DES ÉVÉNEMENTS D'AVRIL 2017	25
1. La répartition du foncier en Guyane est un sujet de tensions	25
2. Le plan d'urgence pour la Guyane a intégré une partie des revendications sur le foncier	26
3. La traduction en actes des engagements pris en avril 2017 s'avère complexe	26
B. LES BESOINS EN LOGEMENTS ET EN ÉQUIPEMENTS PUBLICS SONT IMPORTANTS ET LIÉS À UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE TRÈS ÉLEVÉE	27
1. Une croissance démographique importante entraîne des besoins en logements et en infrastructures qui ne sont pas satisfaits	27
a. Une croissance démographique sans commune mesure avec la métropole, avec un déficit d'infrastructures publiques	27
b. L'impérieuse nécessité d'accélérer encore la production de logements, au vu de l'insuffisance du parc aujourd'hui	28
c. La situation est différenciée entre ouest et est, avec un rééquilibrage en vue	29
2. Le manque d'acteurs et de filières locaux freine la construction de nouveaux logements	29
C. LES LOGEMENTS PROPOSÉS NE SONT PAS ADAPTÉS AUX BESOINS DES HABITANTS	30
1. La typologie des logements ne répond pas aux besoins des habitants	30
a. Des logements peu adaptés aux familles nombreuses	30
b. Un parc de logements qui, bien que récent, est dégradé	31
c. Comme en métropole, la politique du logement est menée en grande partie par des dépenses fiscales, ce qui diminue d'autant la maîtrise des pouvoirs publics sur les logements construits	32

2. L'offre de logements est trop onéreuse pour convenir à une population dont les revenus sont très inférieurs à ceux constatés en métropole.....	33
a. Une offre de logements chère.....	33
b. Une population avec des revenus très limités et des inégalités sociales très importantes.....	34
c. Il en résulte que l'accèsion à la propriété est réservée à une minorité de la population du territoire et que les besoins de logements ne sont pas satisfaits.....	34
D. LE MANQUE DE LOGEMENTS EST COMPENSÉ PAR UNE CROISSANCE TRÈS FORTE DE L'HABITAT SPONTANÉ.....	35
1. La multiplication des quartiers d'habitat spontané pose une problématique d'ordre public (constructions sur bien d'autrui).....	35
2. Les constructions illicites sont également porteuses de risques sanitaires et environnementaux.....	39
II. LE TERRITOIRE SOUFFRE DE L'ABSENCE D'UNE VISION GLOBALE D'AMÉNAGEMENT, UN ÉCUEIL AUQUEL DOIT RÉPONDRE L'OPÉRATION D'INTÉRÊT NATIONAL.....	40
A. LA MULTIPLICATION DE RESPONSABLES DU FONCIER ET LE MANQUE D'INFORMATIONS FIABLES SUR LE FONCIER FREINENT L'ACTION PUBLIQUE.....	40
1. La multiplication des acteurs nuit à la lisibilité et à l'efficacité de l'action publique.....	40
2. Les acteurs de l'action publique manquent de données essentielles, ce qui freine la mise en œuvre des réformes.....	42
3. La politique d'attribution foncière de l'État a été récemment modifiée pour gagner en efficacité.....	43
B. L'ACTION DE L'ÉTAT, MALGRÉ DES MOYENS FINANCIERS IMPORTANTS, EST FREINÉE PAR UN MANQUE DE RESSOURCES HUMAINES ET UN BLOC NORMATIF IMPOSSIBLE À APPLIQUER.....	44
1. Des moyens financiers importants, qui ne suffisent pas à rattraper le retard.....	44
2. Les services de l'État souffrent du défaut d'attractivité du territoire et d'une articulation interministérielle perfectible.....	46
3. L'application des normes nationales au territoire guyanais n'apparaît pas toujours comme étant pertinente.....	47
C. L'OIN, CENSÉE ÊTRE UN ACCÉLÉRATEUR DE PROJETS, TARDE À DEVENIR OPÉRATIONNELLE.....	48
1. Des opérations qui tardent à émerger.....	48
a. L'OIN est pensée comme multi-sites et partenariale.....	48
b. L'actualité de l'OIN en mars 2019.....	49
2. L'EPFA n'a pas tous les leviers pour agir.....	51
a. Un modèle de financement qui n'est toujours pas acté.....	51
b. Le risque de spéculation foncière, s'il a été anticipé, existe toujours.....	52
c. L'EPFA ne peut agir seul contre l'habitat informel.....	52

CONCLUSION	53
RECOMMANDATIONS	54
ANNEXE 1 – UNE OPÉRATION D’INTÉRÊT NATIONAL MULTI-SITES	55
ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	57
ANNEXE 3 – SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	61

SYNTHÈSE

Les trois programmes de la mission ont fait l'objet d'une budgétisation plutôt sincère, ce dont se félicite le rapporteur. Plusieurs points de vigilance demeurent.

Le sujet de la porosité budgétaire continue de se poser pour le programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables, qui finance des réfugiés hébergés dans les dispositifs communs d'hébergement plutôt que dans les dispositifs spécialisés. La montée en puissance du plan Logement d'abord n'a par ailleurs pas permis de diminuer le recours aux nuitées hôtelières et de freiner l'augmentation des places en hébergement d'urgence.

Concernant le programme 109 Aide à l'accès au logement, la première année de mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS) s'est déroulée sans accroc majeur, avec un rendement de 800 millions d'euros conforme à celui attendu. Ce programme, qui porte l'immense majorité des crédits de la mission – 14,3 milliards d'euros en exécution 2018 –, est par conséquent celui qui porte les efforts budgétaires les plus importants. Entre 2017 et 2018, les crédits ont diminué de 7,5 %.

Enfin, le programme 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat comporte plusieurs dispositifs variés. Le nombre de logements rénovés par l'Agence nationale de l'habitat a augmenté, ce qui est une avancée. L'exécution 2018 marque aussi l'aboutissement du désengagement de l'État dans le Fonds national des aides à la pierre, maintenant financé par quatre fonds de concours alimentés par les bailleurs sociaux. Sur ce programme persiste la problématique du nombre important de dépenses fiscales, pour un montant estimé en 2018 à 13,48 milliards d'euros, alors même qu'elles sont très complexes à piloter.

*

Le rapporteur spécial a choisi de travailler sur l'accès et la gestion du foncier en Guyane : la problématique du foncier est un déterminant majeur de la politique du logement sur ce territoire. Dans le cadre de ses travaux, il s'est rendu en Guyane une semaine en mars dernier.

La Guyane est un territoire très vaste – 83 000 km², pour une population estimée au 1^{er} janvier 2019 à 296 000 habitants. Pour des raisons historiques, l'État est propriétaire de 95 % du foncier. L'immense majorité de ce foncier est située dans des zones protégées.

Le territoire fait face à des défis multiples. La porosité des frontières avec le Brésil et le Surinam et ne permet pas de maîtriser les flux migratoires. La proximité avec le Surinam et fait de la Guyane un territoire de transit de la cocaïne vers la métropole, transportée par des Guyanais aussi appelés « mules ».

La Guyane accuse également un retard considérable en termes d'infrastructures publiques et d'aménagement du territoire, alors même qu'elle connaît une forte croissance démographique, de l'ordre de 2,5 % par an depuis 2011.

Le parc de logements guyanais est inadapté à la demande. Les logements sont trop petits par rapport à la taille des familles, une partie du parc est vétuste et l'offre légale est globalement insuffisante pour répondre à la demande. Cela explique le grand nombre de constructions illégales, auxquelles on se réfère souvent par le terme « habitat spontané » ou « habitat informel » : l'agence d'urbanisme de Guyane en recensait 38 000 en 2015. Des quartiers entiers échappent ainsi à toute norme d'urbanisme ou de construction. Cela pose des problématiques sanitaires, environnementales et d'ordre public.

Cela alors que l'État investit financièrement en Guyane sur le sujet du logement : 70 millions d'aides au logement pour solvabiliser les ménages ; des financements fléchés au travers de la ligne budgétaire unique (LBU) du ministère de l'outre-mer pour financer la construction de logements sociaux et très sociaux.

La raréfaction de foncier viabilisé entraîne en outre une augmentation de son coût, alors que les collectivités territoriales éprouvent de réelles difficultés à remplir leurs missions d'urbanisme, notamment en termes d'aménagement des réseaux primaires (eau, électricité).

Il est estimé qu'entre l'habitat informel et l'habitat formel, 1 850 logements sont produits chaque année. Or, une étude de l'Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane (AUDeG) datée de 2017 fait état d'un besoin de construction et de réhabilitation de 4 400 à 5 200 logements par an pour répondre aux besoins à dix ans.

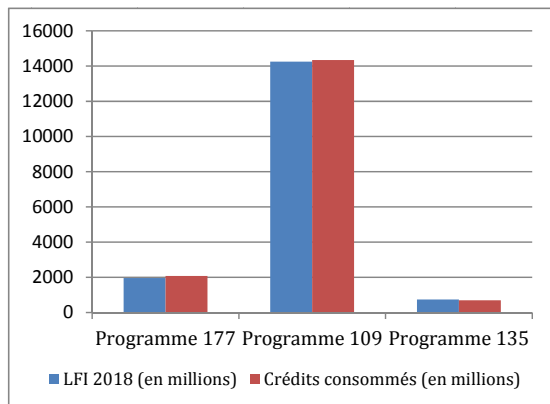
Pour répondre à ces besoins, une opération d'intérêt national (OIN) a été lancée en mars 2016. Elle est portée par l'Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane (EPFAG) ; l'objectif est de produire rapidement au moins 1 000 logements par an.

L'action de l'État est compliquée par la multiplication des intervenants responsables du foncier. Le préfet est en théorie responsable du pilotage de la politique foncière, mais il doit composer avec la direction régionale des finances publiques (DRFiP), l'Office national des forêts (ONF), la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), l'EPFAG, ainsi qu'avec les collectivités territoriales.

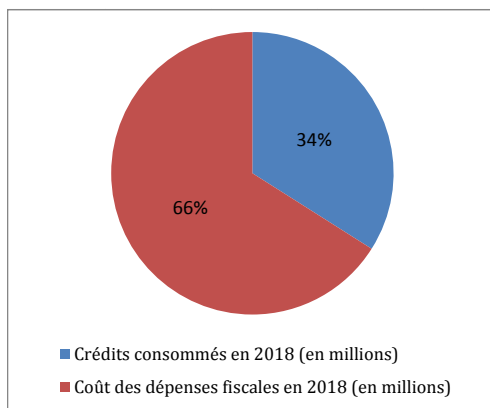
La problématique du foncier a également été un sujet lors des événements de Guyane en avril 2017. L'État est perçu comme un propriétaire jaloux de son domaine et peu enclin à le céder, malgré les besoins du territoire. Les accords qui en ont découlé prévoient la cession de 400 000 hectares de foncier aux Amérindiens et de 250 000 hectares aux collectivités territoriales. La localisation, les modalités de cession et l'usage réservé à ces hectares restent encore à déterminer.

DONNÉES CLÉS

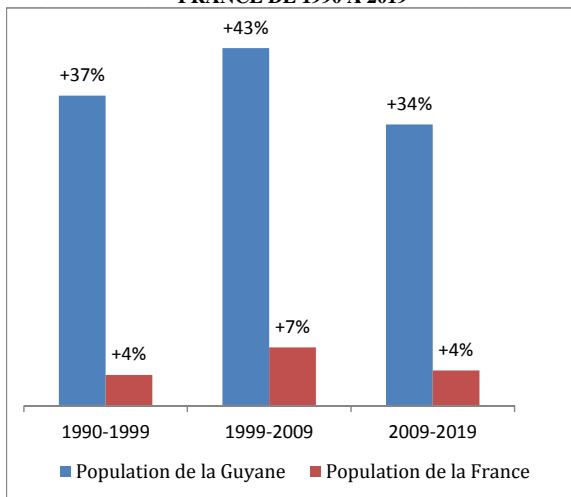
UNE EXÉCUTION 2018 MAÎTRISÉE



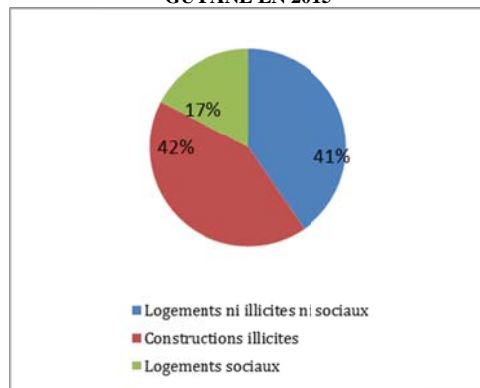
LE PROGRAMME 135 PORTE 93 % DU MONTANT TOTAL DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION



ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN GUYANE ET EN FRANCE DE 1990 À 2019



COMPOSITION DU PARC DE LOGEMENTS EN GUYANE EN 2015



Source : Audeg

Source : Insee

PREMIÈRE PARTIE – L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

La mission est composée de trois programmes : le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement*, et le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*.

Le rapporteur spécial se réjouit d'une absence de sous-budgétisation manifeste en 2018, qui a par ailleurs été soulignée par la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de 2018.

EXÉCUTION DE LA DÉPENSE 2018 DE LA MISSION

(en millions d'euros)

		Programme 177	Programme 109	Programme 135	Mission
AE	LFI 2018	1 953	14 256	743	16 952
	Crédits consommés	2 075	14 346	694	17 115
CP	LFI 2018	1 953	14 256	733	16 942
	Crédits consommés	2 099	14 346	684	17 129

Source : rapport annuel de performances 2018.

Néanmoins, des points de vigilance demeurent sur les trois programmes dans le périmètre du rapporteur spécial.

I. LE PROGRAMME 177 – UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PLUS SINCÈRE MAIS DES PROGRÈS DEMEURENT ENCORE POSSIBLES

Si l'exécution du programme en 2018 est source de satisfaction, le sujet de la spécialité budgétaire continue de se poser, surtout au vu des taux de consommation du programme.

A. LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE PLUS GRANDE MAIS DES PROBLÉMATIQUES DE SPÉCIALITÉ BUDGÉTAIRE DEMEURENT

Le programme 177 a fait pendant des années l'objet d'une mauvaise estimation budgétaire. Cette sous-budgétisation chronique se traduisait par des ouvertures de crédits élevées en cours de gestion : ainsi, une ouverture de crédits à hauteur de 276 millions d'euros supplémentaires avait été nécessaire sur l'exercice 2017.

La dotation initiale en loi de finances pour 2018 s'élevait à 1,95 milliard d'euros, proche de l'exécution 2017, ce qui témoigne de l'effort de sincérisation budgétaire sur ce programme. **À cela s'ajoutent les reports de crédits de l'exercice 2017 à hauteur de 64 millions d'euros.**

Malgré cet effort de calibrage au plus près des besoins, le programme reste en forte tension : 99,85 % des autorisations d'engagement (AE) et 99,5 % des crédits de paiement (CP) étaient consommés au 31 décembre 2018. Le principe de l'inconditionnalité de l'accueil des personnes en situation de détresse, le contexte migratoire, ainsi que l'augmentation des personnes en situation de précarité font peser une forte pression sur les dispositifs d'hébergement. Au niveau budgétaire, cela se traduit **par une ouverture de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative à hauteur de 60 millions d'euros, portant l'exécution 2018 à 2,075 milliards d'euros en AE.**

La réserve de précaution a été entièrement utilisée : le dégel des crédits mis en réserve (96,6 millions, dont 39,8 millions des reports de 2017) a été opéré en deux fois, en septembre 2018 puis novembre 2018.

C'est une augmentation de 6,2 % des crédits consommés par rapport à la dotation initiale du programme. Les représentants de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), direction responsable du programme, ont fait part de leur satisfaction au rapporteur au vu de cette croissance contenue.

L'année 2018 est également le dernier exercice budgétaire avant le basculement du financement des centres d'hébergement d'urgence pour migrants (CHUM) vers le ministère de l'intérieur et le programme 303 *Immigration et asile*, ce qui illustre la volonté de clarifier le périmètre entre les dispositifs généraux d'hébergement d'urgence et la prise en charge des réfugiés et demandeurs d'asile.

Néanmoins, **une certaine porosité entre le programme 303 et le programme 177 persiste**. Selon les données transmises par la DGCS, en octobre 2018, 7 155 demandeurs d'asile étaient hébergés dans les dispositifs généralistes, pour un coût estimé de 60 millions d'euros. Il est certes délicat de distinguer les publics puisqu'ils sont accueillis par les mêmes structures, mais il faudrait en tirer les conclusions du point de vue budgétaire.

Le programme 177 finance également l'accompagnement social des réfugiés dans le logement à hauteur de 11 millions d'euros en dotation initiale en 2018, sous forme de subventions attribuées régionalement par les préfets aux associations et opérateurs. 9,6 millions avaient été consommés en exécution 2018.

Enfin, il convient de signaler les reports de charges importants de 2017 : cela serait dû à des commandes passées avant que les engagements budgétaires existent. Comme l'indique la Cour des comptes dans sa note, il apparaît que certains opérateurs interviennent **sans qu'aucun engagement juridique correspondant n'existe**. Ce phénomène s'expliquerait par la mise à disposition trop tardive des crédits au niveau régional.

Au vu de ces éléments, la Cour recommande de « *mettre fin au phénomène de non-engagement "au fil de l'eau" de la dépense du programme 177 par une délégation plus précoce des crédits, notamment aux BOP régionaux* ». ⁽¹⁾

B. LA PREMIÈRE ANNÉE PLEINE DU DISPOSITIF LOGEMENT D'ABORD

L'année 2018 est la première année de mise en œuvre du plan Logement d'abord, qui se veut un changement systémique d'approche de l'insertion des personnes sans-abri dans un logement.

L'objectif est d'éviter autant que possible les parcours dits « en escalier », c'est-à-dire avec des allers-retours entre la rue et les structures d'hébergement. L'augmentation du nombre de logements adaptés est une des solutions identifiées pour atteindre cet objectif. Les crédits consacrés aux logements adaptés ont ainsi augmenté 11 % en LFI 2018 par rapport à la dotation initiale de 2017.

Or, l'ouverture de places dans des structures de logement adapté n'est pas totalement satisfaisante sur l'exercice 2018. On constate en effet une ouverture moindre de places pour le dispositif de pensions de famille, avec une exécution des crédits inférieure à la programmation : **1 378 places supplémentaires ont été créées contre les 3 200 places prévues**.

Ce constat peut être atténué par le dépassement de l'objectif en ce qui concerne la création de places en intermédiation locative : il était de 5 892 places pour 2018 et 6 155 places ont finalement été créées.

Dans le même temps, l'enveloppe consacrée à l'hébergement d'urgence et aux nuitées hôtelières a été augmentée en gestion pour faire face aux besoins sur le terrain. 77 % des crédits complémentaires ouverts en loi de finances rectificative ont été imputés sur la ligne « hébergement d'urgence », à hauteur de 54,8 millions en AE et 60,8 millions en CP. **34,5 millions d'euros ont été ajoutés** pour financer la pérennisation des 5 000 places d'hébergement d'urgence ouvertes à l'hiver 2017-2018

L'augmentation de l'enveloppe pour l'hébergement d'urgence hors centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et pour les nuitées hôtelières s'explique en partie par la croissance des crédits consacrés à la gestion de situations exceptionnelles :

– 482 millions d'euros ont été consommés pour financer les places d'hébergement d'urgence hors CHRS, **auxquels s'ajoutent 65 millions d'euros pour les situations exceptionnelles**, contre 38,2 millions d'euros en exécution 2017 ;

(1) Cour des comptes, Note de l'analyse de l'exécution budgétaire 2018 – Mission Cohésion des territoires (p. 87).

– 340 millions d’euros ont été consommés pour financer les nuitées d’hôtel **auxquels s’ajoutent 13,5 millions d’euros pour les situations exceptionnelles, contre 4,5 millions d’euros lors de l’exécution 2017.**

L’absence d’indicateur précis concernant le nombre de sorties depuis la rue vers le logement ne permet pas d’apprécier quantitativement la réussite de la première année de mise en œuvre du plan Logement d’abord. Selon la DGCS, le suivi est effectué en 2019 : il conviendra d’être vigilant sur les chiffres de l’exécution 2019.

La montée en puissance des places en logement adapté peut être saluée, même si cela ne suffit pas à contenir la hausse des crédits nécessaires pour l’hébergement d’urgence et les nuitées hôtelières.

C. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVERGENCE TARIFAIRE DES CHRS N’A PAS GÉNÉRÉ LES ÉCONOMIES ESCOMPTÉES

Le budget des CHRS en 2018 s’élève à 627,2 millions d’euros, en baisse de 4,7 % par rapport à la dotation initiale de 2017.

En effet, 2018 a été **la première année de mise en œuvre sur quatre ans de la convergence tarifaire au niveau des CHRS** : une grille de groupes homogènes d’activité et de missions (GHAM) a été élaborée, qui a permis d’établir des tarifs plafonds selon les activités. **20 millions euros d’économies étaient attendues grâce à la convergence tarifaire.**

Le rendement n’a cependant pas été celui escompté : comme indiqué par la direction générale de la cohésion sociale, **seulement 8 millions d’euros d’économies ont été réalisés par la convergence tarifaire**, suite à une erreur d’appréciation budgétaire. 12 millions d’euros d’économies ont donc dû être réalisés *via* la tarification de droit commun.

Il apparaît que la convergence tarifaire a en réalité consisté à réduire le budget de l’ensemble des CHRS. Ainsi, les conclusions du groupe de travail de la commission des affaires économiques de l’Assemblée nationale sur l’hébergement d’urgence, publiées en avril 2019, alertent sur une mise en œuvre qualifiée d’« injuste » : même les CHRS ayant des coûts inférieurs aux coûts plafonds auraient vu leurs subventions diminuer. L’idée aurait été de lisser l’effort pour éviter à certains CHRS une diminution trop drastique et immédiate de leurs subventions.

Le rapporteur alerte sur la fragilisation des CHRS, qui sont une pierre angulaire du dispositif Logement d’abord, en ce que ces structures remplissent des missions d’accompagnement social indispensables à l’insertion des personnes sans-abri.

D. UN SUJET DE GOUVERNANCE EXISTE SUR LE FONDS NATIONAL D'ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS LE LOGEMENT (FNAVDL)

Ce fonds a été créé en 2011. Il est alimenté par les astreintes payées par l'État lorsqu'il ne respecte pas ses engagements découlant du droit au logement opposable (DALO), ce qui entraîne une très faible visibilité sur les montants attendus. À titre d'exemple, 29,7 millions d'euros avaient été encaissés par le fonds en 2018 contre 27,5 millions en 2017.

Ce fonds est aujourd'hui géré en compte de tiers par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), alors que le lien entre les missions de la CGLLS et les publics ciblés par le FNAVDL est relativement ténu. Ce sont les préfets de département qui signent les conventions avec les opérateurs et qui font ensuite remonter l'information à la CGLLS. Cette déconnexion entre la gestion opérationnelle et la gestion financière est source d'une complexité inutile.

La Cour des comptes se prononce dans la NEB 2018 pour une réintégration du fonds dans le budget de l'État, avec une gestion exclusive par la DGCS.

II. LE PROGRAMME 135 – UNE EXÉCUTION PLUTÔT SATISFAISANTE MAIS LES INDICATEURS DU PROGRAMME INCITENT À RESTER VIGILANT SUR LE MONTANT DES AIDES À LA PIERRE

Le programme 135 regroupe des actions transversales à la politique du logement et de l'urbanisme. 318 millions de crédits ont été prévus en dotation initiale, auxquels s'ajoutent 440 millions provenant de quatre fonds de concours.

A. LE PROGRAMME 135 FINANCE UNE MULTITUDE DE DISPOSITIFS : UNE RÉFLEXION SUR LA STRATÉGIE GLOBALE POURRAIT ÊTRE ENGAGÉE

Le programme 135 finance de multiples actions, avec des dépenses majoritairement discrétionnaires : 90 % des crédits sont des dépenses d'intervention, et parmi celles-ci, 81 % sont discrétionnaires. C'est une forme de boîte à outils utilisée au gré des opportunités. Il est donc peu pertinent de chercher à analyser le tendancier global. Concernant l'exécution 2018, deux évolutions peuvent être soulignées.

Le désengagement de l'État des aides à la pierre se confirme et explique en partie la diminution des crédits sur le programme par rapport à l'exercice 2017. En 2017, la contribution effective de l'État était de 84 millions d'euros (contre 180 millions prévus en dotation initiale). En 2018, la contribution était résiduelle : 38,8 millions d'euros, à mettre en perspective avec les 440,7 millions versés par les bailleurs sociaux au Fonds national des aides à la pierre (FNAP) *via* quatre fonds de concours.

La priorité accordée à la rénovation thermique des logements privés se traduit par une augmentation des crédits de l'action 4 Réglementation, politique technique et qualité de la construction, qui finance le programme « Habiter mieux » de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) à hauteur de 110 millions d'euros. 62 345 logements ont été aidés en 2018, en hausse de 20 % par rapport à 2017. Le rapporteur salue cet engagement du Gouvernement dans la rénovation thermique ainsi que le travail accompli par l'ANAH.

De manière globale, on peut regretter le manque de visibilité stratégique sur ce programme. Les dispositifs sont créés et supprimés en l'absence parfois de toute forme d'évaluation : c'est le cas notamment de l'aide aux maires bâtisseurs. La Cour des comptes, dans sa NEB 2018, insiste sur les enjeux de pilotage et de simplification que cela pose.

B. LA PRESSION SUR LE PARC SOCIAL RESTE FORTE MALGRÉ LES EFFORTS EN FAVEUR DE LA PRODUCTION

L'objectif n° 1 du programme est de *satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues*. Il se décompose en trois indicateurs :

– *la fluidité du parc de logements sociaux ;*

– *le pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS PLAI) et agréés (en PLS) par zone ;*

– *la part des personnes auxquelles une offre de logement adaptée a été faite dans le cadre de la mise en œuvre du droit au logement opposable.*

L'analyse croisée de ces trois indicateurs illustre les difficultés rencontrées par le Gouvernement pour répondre à la demande de logements.

Ainsi, la fluidité dans le parc de logements sociaux ne s'améliore dans aucune zone. Elle est mesurée grâce à deux sous-indicateurs : la pression de la demande sur le logement social et le taux de mobilité dans le parc social.

Or aucun de ces deux sous-indicateurs n'évolue dans le sens voulu :

**DONNÉES EN 2017 ET 2018 POUR L'INDICATEUR
FLUIDITÉ DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX**

	2017 – Réalisation	2018 - Prévision	2018 – Réalisation
Pression de la demande sur le logement social (ratio)			
En zone A	8,22	7,2	8,64
En zone B1	3,35	2,8	3,66
En zone B2	2,32	2	2,42
En zone C	2,08	1,7	2,23
Taux de mobilité dans le parc social (pourcentage)			
En zone A	7,07	7	6,6
En zone B1	10,46	11	9,93
En zone B2	11,58	12,2	11
En zone C	12,46	13,5	12,36

Source : Rapport annuel de performances 2018.

La pression sur le logement social est mesurée grâce au rapport entre le nombre de demandeurs de logement social à la fin de l'année N et le nombre de relogements de demandeurs au cours de l'année N ; les demandes de mutations internes ne sont pas prises en compte.

Une diminution de la pression doit se traduire par une diminution de l'indicateur, or ce n'est pas le cas sur les deux derniers exercices. Selon les réponses données par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), cela résulte d'un double mouvement :

- une augmentation du nombre de demandeurs de logements locatifs sociaux – forte en 2017 (+ 4,5 %) et plus faible en 2018 (+ 1 %) ;

- une diminution du nombre d'attributions sur les deux dernières années (– 4,5 % en 2017 et – 4,3 % en 2018).

Pourtant, le Gouvernement mène une politique active de stimulation de l'offre, avec un haut niveau d'agrément de logements sociaux en 2018 (109 000 logements sociaux financés hors DOM et hors Agence nationale pour la rénovation urbaine). Néanmoins, la construction s'inscrit dans le temps long et ne pourra répondre immédiatement à la demande.

Le rapporteur observe que l'ensemble des données produites par la DHUP sont des données issues du système national d'enregistrement (SNE). Le contenu de ce fichier national comporte de nombreuses informations mais manifestement sous-exploitées. Une analyse quantitative trouve vite ses limites lorsqu'elle n'est pas confortée par une analyse qualitative. L'approche qui consiste à compter le nombre de demandeurs enregistrés au SNE, observer le taux de rotation du parc HLM et déduire un volume de logements à construire est insuffisante.

Par ailleurs, le nombre de logements sociaux agréés ne reflète pas nécessairement le nombre de logements construits et mis en service. Ce second indicateur mériterait d'être construit afin d'être croisé avec le niveau d'agrément. C'est l'objet de la proposition de résolution présentée par le rapporteur lors du précédent Printemps de l'évaluation et adoptée par l'Assemblée nationale.

La mise en place des indicateurs souhaités par la résolution adoptée dans le cadre du précédent du Printemps de l'évaluation 2017 suit son cours

Le 19 juin 2018, l'Assemblée nationale a adopté la proposition de résolution relative au suivi et au pilotage de la production de logements sociaux, présentée par le rapporteur.

Rappelant le montant élevé de moyens publics consacrés au logement social et la place prépondérante du logement dans les dépenses des ménages, la résolution déplore le peu de lisibilité que possède l'État sur la production effective de logements sociaux et leur réhabilitation. En effet, le suivi est conduit grâce au nombre d'agrément délivrés, alors même que cet indicateur ne donne une vision que très partielle de la réalité.

Partant, la résolution propose d'instituer de nouveaux indicateurs : la mise en service effective des nouveaux logements sociaux et les délais de production, ainsi que le nombre de logements sociaux mis en service par type de financement.

Interrogée par le rapporteur, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a indiqué que si elle n'était pas en mesure de fournir les indicateurs demandés au jour de l'audition, des progrès avaient été faits sur le sujet. Elle dispose d'informations sur le nombre de mises en service et doit maintenant réussir à relier ces mises en services à l'agrément d'origine. Elle travaille avec les bailleurs sociaux afin d'améliorer la qualité de l'information remontée. Un effort est également fait sur les systèmes d'information afin d'améliorer leur interopérabilité.

C. UN RETARD DANS LE VERSEMENT DES CRÉDITS DU FNAP QUI EXPLIQUE UNE DIMINUTION DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Le FNAP a été créé le 1^{er} juillet 2016. Il est géré selon une gouvernance tripartite. Ainsi, son conseil d'administration est composé de trois collèges : l'État, les bailleurs sociaux et les collectivités locales. Cet établissement public ne dispose pas d'effectifs propres et s'appuie sur la DHUP pour fonctionner.

Le FNAP soutient la production de logements sociaux en répartissant les crédits de son enveloppe entre les régions. Chaque préfet de région se voit notifier par le ministre ses objectifs de production, accompagnés des financements proportionnés.

Il est financé majoritairement par fonds de concours. 429 millions d'euros d'aides à la pierre ont été consommés en AE en 2018 sur 440 millions de crédits programmés, soit un taux de consommation de 98 %.

Le FNAP a connu sur l'exercice 2018 un encaissement tardif de ses recettes. Cela a retardé d'autant le rattachement des crédits au programme 135, avec des premières délégations de crédits de paiement vers les services déconcentrés n'intervenant qu'à partir de juillet. Il en résulte un niveau de consommation de CP plus faible en 2018 qu'en 2017 : 72 % contre 80 % l'année précédente.

Ce manque de fluidité budgétaire s'explique essentiellement par des raisons conjoncturelles (mise en œuvre de la RLS, retard du versement de la contribution d'Action Logement).

Enfin, le rapporteur salue la démarche d'apurement des comptes du FNAP entamée par la DHUP, consistant à repérer et annuler les engagements juridiques anciens devenus sans objet suite à l'annulation ou la modification de l'opération de construction.

D. UN PROGRAMME OÙ LES DÉPENSES FISCALES SONT PRÉPONDÉRANTES, CE QUI POSE LA QUESTION DU PILOTAGE DE L'ACTION PUBLIQUE

Le programme 135 est celui qui permet à l'État de mettre en œuvre une politique de soutien à l'accession sociale à la propriété. Les outils de cette politique sont essentiellement fiscaux : **le programme porte 50 dépenses fiscales et 93 % du montant total des dépenses fiscales rattachées à la mission.**

Celles-ci sont en augmentation de 1,7 % en 2018, à hauteur de **13,48 milliards d'euros.** Les deux principaux postes d'augmentation sont la réduction d'impôt sur le revenu sur le logement locatif intermédiaire (dispositif Pinel et Duflot) et le crédit d'impôt « prêt à taux zéro » et « prêt à taux zéro renforcé ».

Or, dans sa communication sur la gestion des dépenses fiscales en faveur du logement remise à la commission des finances en mars 2019, la Cour dresse le constat de l'échec d'une politique publique conduite par le biais de dépenses fiscales, à plusieurs niveaux.

L'accumulation de mesures nuit à la lisibilité de l'action publique : d'une part, la multiplicité des dépenses et leur faible coût moyen réduisent considérablement leur effet levier ; d'autre part, la coexistence de multiples objectifs affecte la cohérence de la stratégie globale.

Le résultat de cette politique est **que l'offre sur le marché n'est pas en adéquation avec les besoins** : *« la Cour considère que ces dépenses fiscales n'ont pas permis de développer une offre locative privée dans les zones en tension avec effet sur la modération des loyers ».*

L'analyse de l'évolution des dépenses fiscales illustre un *« désengagement fort au détriment des propriétaires occupants, et notamment des plus modestes, pour accéder à la propriété »*. Ce sont les **investisseurs bailleurs** ou **les ménages situés dans les déciles supérieurs de revenus** qui bénéficient majoritairement des dépenses fiscales, alors même que les bénéficiaires affichés seraient plutôt les primo-accédants et les locataires intermédiaires ou modestes.

La Cour critique le chiffrage des dépenses fiscales, déplorant le manque de fiabilité de celui-ci lorsqu'il est réalisé mais surtout l'absence de chiffrage de certaines dépenses. Ce constat peut être ici réitéré, puisque dans le rapport annuel de performances de la mission, 8 des 48 dépenses fiscales du programme ne sont pas chiffrées, alors même qu'elles l'étaient en 2017.

En définitive, la Cour constate donc que, malgré des progrès, les dépenses fiscales demeurent encore trop peu maîtrisées pour être un instrument efficace de la politique du logement. Elle souligne *« une accoutumance excessive à des dépenses fiscales aux effets peu démontrés »*.

Un travail de stabilisation et de clarification pourrait être entrepris sur ce programme, associé à un effort accru de transparence sur les dépenses fiscales.

III. LE PROGRAMME 109 SUPPORTE L'IMMENSE MAJORITÉ DES EFFORTS DE RÉDUCTION DES DÉPENSES PUBLIQUES DE LA MISSION

À périmètre constant, les crédits de la mission ont diminué de 5,3 % en AE lors de l'exercice 2018 par rapport aux AE consommées en 2018. La majeure partie de ces économies est portée par le programme 109 : entre 2017 et 2018, les crédits ont diminué de 7,5 %.

Plusieurs mesures d'économies expliquent cette baisse : 2018 a été la première année de mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS). À la RLS s'ajoutent la baisse de 5 euros des APL (première année pleine), le gel des barèmes et l'extinction de l'APL accession.

Le programme porte l'ensemble des aides au logement : cela représente 16,96 milliards d'euros en 2018, à destination de 6,5 millions de ménages, qui sont versés par le Fonds national d'aide au logement. La contribution de l'État au FNAL, qui en constitue la subvention d'équilibre, s'élève en 2018 à 14,33 milliards d'euros.

La budgétisation du programme en 2018 du programme a été remarquablement proche de l'exécution, avec un abondement en fin d'exercice par la loi de finances rectificative à hauteur de 90 millions d'euros.

A. LA PREMIÈRE ANNÉE DE MISE EN ŒUVRE DE LA RLS ATTÉNUÉ LES INQUIÉTUDES SUR LA PRODUCTION

L'année 2018 a été la première année de mise en œuvre de la réduction de loyer de solidarité (RLS), c'est-à-dire la diminution du loyer des locataires en logement social bénéficiant d'une aide au logement, contrebalancée par une diminution de l'aide personnalisée au logement versée aux locataires. Cette réforme a donc une conséquence directe sur l'autofinancement des bailleurs sociaux.

D'un point de vue strictement budgétaire, la première année de mise en place de la RLS s'est déroulée comme prévu, avec un rendement similaire à celui attendu, à hauteur de 800 millions d'euros.

Les premiers chiffres sur le nombre d'agréments obtenus laissent penser que le montant de la RLS, diminué par amendement lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, était calibré de manière juste.

Le rapporteur invite néanmoins à un point de vigilance : les éléments rassurants au niveau macroéconomique ne doivent pas faire oublier que les bailleurs sociaux sont dans des situations financières très différentes, et que l'impact de la RLS est très différencié selon ces situations, malgré les mécanismes de lissage mis en place par la CGLLS. La Cour des comptes a ainsi souligné que les bailleurs déjà en difficulté peineraient à conduire les réhabilitations dans leur parc, opérations pourtant nécessaire en vue de débiter un éventuel processus de cession.

Ainsi, la capacité globale du secteur du logement social à absorber la RLS ne doit pas préjuger de la situation individuelle des bailleurs. Le rapporteur invite fortement les pouvoirs publics à élaborer un plan d'action pour les organismes de logement social qui seraient dans l'impossibilité de se mutualiser.

B. UN INDICATEUR UNIQUE INSUFFISANT QUI NE PERMET PAS DE SUIVRE CORRECTEMENT LA POLITIQUE D'AIDE AU LOGEMENT

Un seul indicateur existe pour analyser la réalisation de l'objectif 1, *Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement*. Il s'agit du *taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession selon la configuration familiale et le type de parc*. Il recoupe la part du revenu des allocataires allouée au logement après le versement des aides personnalisées pour le logement.

L'existence d'un indicateur unique pour une politique publique de 14,3 milliards d'euros peut être regrettée, d'autant plus qu'il ne donne pas complètement satisfaction.

Les représentants de la DHUP ont reconnu que l'indicateur pourrait être amélioré de plusieurs manières : l'ajout du taux brut d'effort des ménages et du taux d'effort supporté par les non-allocataires permettrait une meilleure perspective sur l'importance du soutien de l'État aux ménages. La Cour des comptes suggère elle aussi dans sa NEB d'associer le taux d'effort consenti par les ménages avant versement des aides au logement.

Cet indicateur cristallise également les critiques car les données de l'année 2018 ne sont pas disponibles au moment de l'examen du projet de loi de règlement pour 2018. Cela ne donne qu'une vision partielle de l'exécution budgétaire, puisqu'il n'est pas possible de confronter l'évolution des dépenses à l'évolution de l'indicateur.

Pour l'année 2017, le taux d'effort des ménages s'établit à 19 %, contre 18,8 % en 2016. Le taux d'effort diminue lorsque le nombre d'enfants dans le ménage augmente. Les familles monoparentales avec trois enfants ont le taux d'effort le plus bas, à hauteur de 8,5 %. Enfin, l'écart entre le locatif public (taux de 11,9 %) et le locatif privé (25,8 %) reste considérable, ce qui s'explique par l'existence d'un seuil à partir duquel les aides au logement sont plafonnées.

SECONDE PARTIE – L'ACCÈS ET LA GESTION DU FONCIER EN GUYANE

Introduction – La Guyane, une terre de défis

La Guyane est un territoire de 83 000 km², soit 8,3 millions d'hectares, dont 8 millions de zones forestières. Elle est donc couverte à 97 % de son territoire par la forêt amazonienne. C'est le plus vaste des départements français. Elle est bordée par deux frontières (Brésil et Suriname). Elle possède en outre une façade littorale d'environ 380 km.

Les principales villes sont Cayenne (55 817 habitants en 2014) et Saint-Laurent-du-Maroni (44 169 habitants en 2014). La population se concentre sur le littoral et le long des grands fleuves frontaliers. 86 % des habitants sont situés sur la bande côtière entre Saint-Georges-de-l'Oyapock et Saint-Laurent-du-Maroni, dont 51 % sur l'île de Cayenne dont la superficie est de 207 km², soit 550 habitants par km².

Aujourd'hui, les populations amérindiennes se répartissent en six tribus, qui représentent environ 11 000 personnes sur la totalité du territoire guyanais.

La Guyane est devenue une collectivité unique suite au référendum de 2010 sur le statut juridique du territoire. Elle reste donc régie par l'article 73 de la Constitution. La fusion entre le conseil départemental et le conseil régional est intervenue en décembre 2015. L'assemblée de Guyane est composée de 51 conseillers, élus pour six ans. Le président de la collectivité territoriale est Rodolphe Alexandre.

Selon l'enquête emploi de l'INSEE en 2017, la Guyane compte 82 700 actifs, un niveau comparable à celui de 2016 (-0,5 %). En 2015, 26 500 personnes travaillent dans la fonction publique en Guyane. Les agents de la fonction publique représentent ainsi 41 % de la population active occupée guyanaise. Les fonctions publiques d'État, territoriale et hospitalière représentent respectivement 52,1 %, 35,5 % et 12,5 % des fonctionnaires en Guyane.

En 2014, le taux d'activité était de 55,5 %, bien inférieur à celui de la métropole de 71,4 %⁽¹⁾. En 2011 : plus de 60 000 Guyanais, soit 30 % des habitants de la Guyane côtière, vivent sous le seuil de pauvreté local. Les familles monoparentales sont les plus touchées : 40 % d'entre elles vivent sous le seuil de pauvreté local.

(1) Insee, Dossier Antilles Guyane, n° 4 mai 2017 – « Familles de Guyane : prestations et action sociale en soutien d'importants besoins » (p. 12).

Outre le centre spatial, la Guyane ne peut se reposer que sur une poignée d'activités économiques qui ne permettent pas de faire vivre le territoire de manière autonome : l'exploitation du bois et celle de l'or sont peu développées, l'économie de services reste assez minime. La commande publique est quant à elle centrée sur l'activité de BTP.

Le territoire fait face à des enjeux sécuritaires d'importance. La frontière poreuse avec le Suriname en fait une zone de transit pour le trafic de drogue : une croissance exponentielle du nombre de « mules », c'est-à-dire de personnes transportant la drogue de Cayenne à Orly, a été observée ces dernières années.

Le niveau de violence est également plus élevé qu'en métropole : en 2016, le nombre des atteintes volontaires à l'intégrité physique rapporté à la population était de 18,4 %. La délinquance a, elle, **augmenté de 61 % en cinq ans.**

La ville de Saint-Laurent-du-Maroni (SLM) est particulièrement touchée par ce phénomène, avec une délinquance « importée » et particulièrement violente, issue du Suriname et du Guyana, renforcée par la problématique de la frontière fluviale qui permet une très grande liberté de mouvement pour les criminels. L'agglomération de SLM a été classée en zone de sécurité prioritaire à compter du 1^{er} février 2017.

Le territoire est aussi confronté au phénomène de l'orpaillage illégal, qui fragilise les espaces protégés de la jungle amazonienne et met en difficulté les forces de l'ordre, déployées au travers l'opération Harpie.

La Guyane a connu plusieurs vagues migratoires. Tout au long du XVIII^e siècle, les esclaves noirs se révoltèrent en Guyane hollandaise (Suriname) et fuirent dans la jungle amazonienne. Ils sont désignés sous le nom de « Noirs-Marrons ». Plusieurs communautés s'installèrent ainsi en Guyane française, et leurs descendants peuplent aujourd'hui les rives du fleuve Maroni. Ils sont aussi appelés les *bushinenge*.

Plus récemment, le territoire a connu une immigration d'ampleur, qui s'explique par les 1 200 kilomètres de frontières communes avec Brésil et Suriname. La guerre civile au Surinam dans les années 1980 a entraîné une arrivée massive dans l'Ouest guyanais. Le territoire y était peu préparé, et l'aménagement s'est organisé plutôt *a posteriori*.

I. UN ACCÈS AU FONCIER COMPLEXE, QUI CRÉE DES INÉGALITÉS DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT AU LOGEMENT

La question du logement ne peut être abordée sans expliciter les spécificités guyanaises d'accès et de gestion du foncier.

A. LA QUESTION DE LA PROPRIÉTÉ DU FONCIER ENTRAÎNE DES CRISATIONS, QUI SE SONT EXPRIMÉES LORS DES ÉVÉNEMENTS D'AVRIL 2017

1. La répartition du foncier en Guyane est un sujet de tensions

Quand l'État possède environ 95 % du territoire de la Guyane, les collectivités territoriales ne possèdent qu'approximativement 0,3 % de la surface foncière et les personnes privées guère plus de 1,4 %. À titre de comparaison, le domaine de l'État représente 13,5 % de la superficie de la Martinique ou 37,5 % de La Réunion.

L'explication historique dans cet état de fait est la prédominance de l'administration pénitentiaire sur le territoire, or les terrains pénitentiaires relevaient du domaine privé de l'État. Il convient de noter que l'État a progressivement dévolu une partie de son foncier. La propriété privée s'est ensuite développée sur la bande côtière quasi exclusivement.

De plus, ces chiffres ne reflètent qu'une partie tronquée de la réalité : l'immense majorité du foncier dont l'État est propriétaire est non aménagé et situé sur des zones protégées. À titre d'exemple, on peut noter que l'État ne dispose plus de foncier sur l'île de Cayenne hors les zones du Dégrad des Cannes et de Tigre-Maringouins, cette dernière faisant l'objet d'un aménagement dans le cadre de l'OIN.

Le schéma d'aménagement régional (SAR) identifie 62 476 hectares de terrains qui peuvent être urbanisés et accueillir des logements ou des activités économiques. L'État n'est propriétaire que de 10 % de ces hectares.

Néanmoins, subsiste l'idée sur le territoire que l'État garderait jalousement son foncier, ce qui est source de tensions, qui se sont particulièrement exprimées lors des événements d'avril 2017.

2. Le plan d'urgence pour la Guyane a intégré une partie des revendications sur le foncier

Le plan d'urgence pour la Guyane, élaboré après les manifestations de mars 2017, comprend plusieurs mesures sur le foncier. Il est prévu une cession gratuite à la collectivité territoriale de Guyane (CTG) et aux communes de 250 000 hectares, ainsi qu'une attribution de 400 000 hectares aux peuples autochtones au travers de l'établissement public placé auprès du Grand Conseil coutumier des populations amérindiennes et *bushinengue*.

Le plan répond également aux revendications liées aux infrastructures publiques : le financement par l'État de la construction d'écoles primaires, de collèges et de lycées, en partenariat avec les communes et la CTG, mais aussi des investissements dans les hôpitaux guyanais et la création d'une cité judiciaire à Saint-Laurent-du-Maroni.

3. La traduction en actes des engagements pris en avril 2017 s'avère complexe

Deux ans après les engagements d'avril 2017, **leur mise en œuvre semble encore très délicate.**

Le rapporteur a pu constater sur place que le recueil du besoin des utilisateurs n'avait été que partiellement conduit. Ainsi les gendarmes ont expliqué ne pas avoir été consultés, malgré des problématiques de logement importantes.

Au-delà de cela, la gestion antérieure par les collectivités de terrains cédés par l'État à titre gratuit interroge. Il serait regrettable que l'État se sépare de terrains qui peuvent à terme lui être utiles pour aménager des équipements publics ou des logements sociaux.

Enfin se pose également la question des terrains à céder aux populations amérindiennes : les modalités de gestion et les droits accordés sur ces terrains restent encore visiblement à déterminer.

B. LES BESOINS EN LOGEMENTS ET EN ÉQUIPEMENTS PUBLICS SONT IMPORTANTS ET LIÉS À UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE TRÈS ÉLEVÉE

Malgré une production qui s'est accélérée, le parc de logements ne permet pas aujourd'hui de répondre à la croissance démographique du territoire. Or, les prévisions démographiques pour le territoire laissent présager des besoins en logements et en infrastructures publiques bien supérieurs à ce qui existe actuellement.

1. Une croissance démographique importante entraîne des besoins en logements et en infrastructures qui ne sont pas satisfaits

a. Une croissance démographique sans commune mesure avec la métropole, avec un déficit d'infrastructures publiques

Selon l'étude statistique menée par l'INSEE, la population du territoire est estimée à **296 000 personnes au 1^{er} janvier 2019**. Entre 2011 et 2016, elle a augmenté de 2,5 % par an. Cette croissance démographique présente des défis en termes d'aménagement du territoire et d'infrastructures publiques sans commune mesure avec ceux de la métropole.

La Guyane accuse déjà un retard important au niveau des infrastructures publiques qui maillent son territoire.

La croissance démographique signifie une population très jeune. En dix ans, la Guyane a scolarisé 17 000 élèves supplémentaires. La seule commune de Saint-Laurent-du-Maroni compte 16 000 enfants, et les structures scolaires n'ont pas les capacités d'accueillir tous ces élèves. Selon les interlocuteurs du rapporteur, il faudrait trois collèges et deux lycées supplémentaires pour satisfaire aux besoins aujourd'hui.

Les terrains qui ne sont pas situés dans les grands centres urbains pâtissent du manque de raccordement aux réseaux primaires (eau, électricité). Cela freine nécessairement le développement des réseaux secondaires et tertiaires.

Les transports publics sont peu développés, et le plan de déplacements urbains du territoire est encore en cours d'élaboration. Les routes sont peu nombreuses, et toute une partie du territoire n'est desservie que par pirogue ou par avion.

Or, selon l'INSEE, sur l'ensemble de la Guyane, la population devrait atteindre environ 316 000 habitants à l'horizon 2030 et 428 000 habitants en 2050.

L'évolution de la ville de Saint-Laurent-du-Maroni illustre le changement d'échelle en quelques décennies. Ainsi, la ville comptait :

- 3 019 habitants en 1962 ;
- 41 515 habitants en 2013 ;
- et devrait atteindre **70 000 habitants** en 2020.

La ville pourrait être, à terme, la capitale « démographique » de la Guyane. Deux quartiers de SLM voient leur démographie augmenter de manière spectaculaire : le quartier des Sables blancs et le quartier de Saint-Maurice.

Les besoins d'infrastructures et d'équipements publics ne font que devenir plus pressants. Or, au vu de la tendance actuelle à la construction, une réelle accélération sera nécessaire pour répondre à cette croissance démographique.

b. L'impérieuse nécessité d'accélérer encore la production de logements, au vu de l'insuffisance du parc aujourd'hui

Selon l'INSEE, en 2015, la Guyane compte 84 700 logements, en augmentation de 16,5 % par rapport à 2009. Le parc de logements présente plusieurs caractéristiques.

La production est fortement portée par le logement social. Ainsi, en 2017, le parc social comprend 16 800 logements, en progression de + 4,4 % sur un an. Entre 2012 et 2017, 4 200 logements sociaux ont été livrés.

Une partie importante de la population vit dans des conditions sanitaires dégradées. Selon une étude de 2017, 8 850 logements sur le territoire seraient insalubres, et 50 260 habitants seraient concernés, soit plus de 20 % de la population du territoire.

Une partie importante de la population réside dans de l'habitat dit informel ou spontané.

Le parc est relativement récent, mais les logements se dégradent plus rapidement qu'en métropole : les travaux de rénovation sont nécessaires deux fois plus rapidement qu'en métropole, en raison notamment du climat.

La production de logements collectifs est privilégiée.

Il est estimé qu'entre l'habitat informel et l'habitat formel, 1 850 logements sont produits chaque année. Or, une étude de l'AUDeG datée de 2017 fait état d'un besoin de construction et de réhabilitation de 4 400 à 5 200 logements par an pour répondre aux besoins à dix ans.

70 % de ces logements serviraient à répondre à la croissance démographique, le reste visant des besoins endogènes (ex : décohabitation).

Selon l'INSEE, 11 % des ménages guyanais sont logés gratuitement, avec une proportion importante dans les zones d'habitant spontané.

c. La situation est différenciée entre ouest et est, avec un rééquilibrage en vue

Le parc de logements et les besoins sont différenciés selon les zones du territoire.

Sur la zone de la communauté d'agglomération du Centre littoral (CACL), l'habitat traditionnel est plutôt rare (12 %) et les locataires du parc social sont assez nombreux, notamment à Cayenne et Matoury. À noter également que Cayenne s'étend sur une superficie restreinte – 24 km² – et que la mairie ne dispose plus de réserve foncière. Elle est donc plutôt engagée dans des travaux de réhabilitation.

L'Ouest guyanais présente un profil différent : il y a une majorité d'habitat traditionnel et de constructions en matériaux légers : cela constitue 60 % du parc des résidences principales. De plus, les communes couvrent des surfaces beaucoup plus importantes : la commune de Mana, par exemple, couvre 6 333 km².

Si trois secteurs sont particulièrement dynamiques dans la production de logements – la CACL, Kourou et Saint-Laurent-du-Maroni – 89 % du volume des logements produits l'ont été sur la zone de la CACL ⁽¹⁾. Pourtant, comme indiqué *supra*, la croissance démographique est plus importante à l'ouest. **La production de logements n'est donc pas en phase avec le mouvement plus global de rééquilibrage du territoire**, qui voit un développement plus prononcé de l'ouest et du nord-ouest de la Guyane.

2. Le manque d'acteurs et de filières locaux freine la construction de nouveaux logements

Les bailleurs sociaux sont au nombre de trois sur le territoire.

- **La Siguy** peut produire environ 100 logements par an.
- **La Semsanar** a une capacité de 300 logements par an.
- **La SIMKO** reste le bailleur social le plus important, avec une capacité de production d'environ 800 logements par an. Elle gère 7 281 lots au 31 décembre 2017. 40 % de ses logements ont moins de dix ans.

À ces trois opérateurs publics s'ajoutent quelques promoteurs immobiliers, comme Océanic Immobilier ou Octopussy. Néanmoins, leurs capacités de production restent limitées, et surtout ils ne peuvent équilibrer leurs opérations et proposer des logements correspondant aux ressources de la majeure partie des familles guyanaises.

(1) Étude DEAL sur les besoins de logements à dix ans.

Selon l'étude de la DEAL, « *le marché privé se caractérise par une tension généralisée, des prix élevés et peu d'opérateurs. Les constructions sont concentrées sur Cayenne et liées aux politiques de défiscalisation auprès d'investisseurs métropolitains.* »

Le manque d'entreprises locales pour approvisionner les constructeurs est également un frein : celles qui sont implantées en Guyane sont souvent en situation de monopole, et peuvent imposer leur prix. Le coût prohibitif de certains matériaux vient également alourdir le budget des constructeurs.

Mais c'est surtout le prix du foncier brut et des travaux d'aménagement qui grève le budget des constructeurs.

C. LES LOGEMENTS PROPOSÉS NE SONT PAS ADAPTÉS AUX BESOINS DES HABITANTS

1. La typologie des logements ne répond pas aux besoins des habitants

a. Des logements peu adaptés aux familles nombreuses

Sur l'ensemble du territoire, la structure des familles est sensiblement différente de celle en métropole. On observe même un mouvement inverse à celui existant en métropole, avec une augmentation de la taille moyenne des ménages, qui passe de 3,3 à 3,5 habitants par ménage.

Or, les logements ne sont pas dimensionnés pour accueillir ces familles. Cela entraîne un phénomène important de surpopulation :

- plus de 45 % des locataires, à loyer libre comme dans le parc social, vivent avec au moins une pièce de moins que nécessaire ⁽¹⁾ ;

- selon l'enquête logement de 2013, 14 % des ménages sont en situation de surpeuplement accentuée, c'est-à-dire disposant au minimum de deux pièces d'habitation de moins que nécessaire ;

- plus de sept familles monoparentales sur dix vivent en situation de surpeuplement ;

- en 2013, selon les normes utilisées par l'INSEE, quatre Guyanais sur dix vivent en situation de sur occupation contre moins d'un sur dix en France métropolitaine ;

- la Guyane est la seule région où il y a en moyenne plus de personnes que de pièces.

(1) INSEE Analyses – « *Un parcours résidentiel contraint en Guyane* » (mars 2017).

Ces éléments chiffrés se sont incarnés lors de l’entretien avec le directeur de cabinet de la mairie de SLM, qui a expliqué avoir fait le constat en commission d’attribution d’une « surpopulation affolante ».

Selon l’EPFAG il n’y a pas de typologie précise dans le cahier des charges des bailleurs. Cela se retrouve dans la typologie des logements sociaux détenus par la SIMKO : ce sont essentiellement des T2 et T3 en logements collectifs.

- 2 000 en T3 ;
- 1 320 en T2 ;
- 48 en T6.

Les besoins sont différenciés sur le territoire. Ainsi, la structure des familles n’est pas la même à l’ouest de la Guyane et dans la zone de Cayenne. À l’ouest, une prédominance de familles monoparentales et plus de personnes par ménages. L’analyse des besoins sociaux du centre communal d’action sociale (CCAS) de SLM souligne la nécessité d’avoir des logements adaptés aux familles nombreuses. Aujourd’hui, une famille dont le dossier entre dans les critères doit attendre entre huit et dix ans pour avoir un logement.

La population de Saint-Laurent-du-Maroni, un cas représentatif de l’Ouest guyanais

65 % de la population de SLM vit des prestations sociales. Il y a 3 462 familles nombreuses à SLM dont 1 768 sont monoparentales.

La taille des ménages augmente, contrairement à la tendance métropolitaine : en 1990, la moyenne s’établissait à 3,9 personnes par ménage, alors qu’en 2013, elle était à 4,7 personnes ⁽¹⁾.

Certains quartiers ont des moyennes extrêmement élevées : 5,43 personnes par ménage à Sables blancs (2,25 en France hexagonale).

La taille des logements n’étant pas adaptée, 4 790 ménages sur 8 861 sont en situation de surpeuplement. 17 % des familles monoparentales ont plus de quatre enfants selon les chiffres de l’Agence départementale d’information sur le logement.

b. Un parc de logements qui, bien que récent, est dégradé

Un tiers des résidences principales présente au moins un défaut suffisant pour les qualifier d’indécentes au regard de la loi SRU, et un quart présente au moins trois défauts graves.

Plus inquiétant, le nombre de défauts est particulièrement élevé dans les logements récents : ainsi, un tiers des logements construits depuis 1999 comporte au moins trois défauts graves. À noter cependant que les normes SRU ne correspondent pas forcément aux modes de vie des habitants.

(1) Portrait de territoire, analyse des besoins sociaux du CCAS de SLM.

Les défauts les plus fréquents en Guyane sont :

- l'absence de prise de terre ;
- l'absence de WC intérieurs ;
- l'absence d'installations d'hygiène ;
- l'absence d'eau courante ;
- des installations électriques dégradées.

Il est estimé qu'entre 10 et 15 % des ménages sont concernés par au moins un de ces défauts. Ainsi, en 2015, 22 % des logements guyanais ne possèdent pas d'accès à l'eau ou l'électricité.

En 2013, 3 % des logements (près de 2 000) ont fait l'objet d'un signalement portant sur leur caractère insalubre, dangereux ou ne répondant pas aux normes de location en Guyane ; parmi ces logements signalés, près de 40 % ont été déclarés insalubres par le préfet.

Ce volume reste faible par rapport au nombre de résidences principales qui pourraient être considérées indécentes au regard de la loi SRU : 34 % en Guyane. D'après un recensement effectué par la DEAL en 2013, environ 10 000 logements seraient concernés, hébergeant plus de 40 000 personnes.

c. Comme en métropole, la politique du logement est menée en grande partie par des dépenses fiscales, ce qui diminue d'autant la maîtrise des pouvoirs publics sur les logements construits

La politique publique du logement en outre-mer est également conduite *via* les dépenses fiscales :

– *réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer* : 8 190 ménages bénéficiaires en 2017 pour un coût estimé à 335 millions d'euros en 2018 ;

– *réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs et au titre des travaux de réhabilitation des logements réalisés jusqu'au 31 décembre 2020* : 25 477 ménages bénéficiaires, pour un coût estimé à 93 millions en 2018 ;

– *réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer (dispositif Scellier outre-mer)* : coût estimé à 20 millions pour 2018 ;

– *taux de 2,10 % de TVA applicable aux ventes et apports de terrains à bâtir, aux constructions et aux ventes de logements neufs à usage locatif réalisés dans le cadre d'investissements locatifs donnant lieu à défiscalisation.*

En 2011, un rapport de l'Inspection des finances⁽¹⁾ évaluait les dépenses fiscales spécifiques à l'outre-mer. Concernant le logement, ce rapport arrive à plusieurs conclusions :

- les besoins spécifiques de l'outre-mer, en lien notamment avec la forte pauvreté des ménages ultramarins ;

- le financement du logement social par la défiscalisation en croissance exponentielle ;

- **une inadaptation de l'offre à la demande en partie liée au manque de résultats de certains des dispositifs de soutien à l'investissement locatif ;**

- **le bénéfice de la défiscalisation en matière de logement est concentré sur les ménages les plus aisés ;**

- de manière globale, une faible efficacité des différents dispositifs applicables.

2. L'offre de logements est trop onéreuse pour convenir à une population dont les revenus sont très inférieurs à ceux constatés en métropole

a. Une offre de logements chère

Les logements sociaux se louent environ 6,55 euros au m² (environ 5,90 euros au m² pour du LLS et 8,5 pour le PLS), contre 5,50 euros au m² en métropole. L'écart est encore plus marqué dans le parc privé : 11 euros par m² contre 8,70 euros par m² en Guyane.

Le directeur de la SIMKO, M. Jean-Jacques Stauch, évalue le prix de revient moyen d'une construction (aménagement interne à la parcelle compris) à 160 000 euros, l'équivalent de la zone 3 pour les métropolitains. Les opérateurs éprouvent de vraies difficultés à équilibrer leurs opérations.

Cela explique que la mobilité soit très faible dans le parc public. Près de la moitié des ménages occupent leur logement depuis plus de huit ans (INSEE). Entre 2012 et 2017, 4 200 logements sociaux ont été livrés et proposent des loyers moyens de 6,30 euros au m² contre 11 euros au m² dans le privé. Ce parc est relativement récent, 44 % des logements ont moins de 20 ans et 71 % moins de 30 ans.

(1) *Inspection générale des finances*, Évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer, (2011).

b. Une population avec des revenus très limités et des inégalités sociales très importantes

À l'offre de logements chère et insuffisante s'ajoutent plusieurs éléments.

D'abord, la présence sur le marché de nombreux ménages très aisés : en effet, **plus d'un cinquième des ménages guyanais avec des revenus supérieurs à 4 000 euros par mois sont locataires dans le secteur à loyer libre.**

Or, les inégalités en Guyane sont bien plus importantes qu'en métropole : selon l'INSEE, le revenu des 20 % les plus riches est **cinq fois supérieur à celui des 20 % les plus pauvres**, alors que le rapport n'est que de trois en métropole. L'écart ne se réduit pas : entre 2001 et 2011, les 20 % des ménages les plus modestes sont les seuls à avoir perdu du pouvoir d'achat (- 12 %).

À titre d'exemple, la répartition des foyers fiscaux de Saint-Laurent-du-Maroni par tranches de revenus de référence montre que les 67 % de foyers les plus pauvres déclarent 8 % des revenus de SLM quand les 1 % les plus riches déclarent 8 % des revenus de SLM. 63 % des allocataires de SLM dépendent intégralement des prestations sociales (4 630).

À l'échelle de la Guyane, 54 044 foyers fiscaux ont un revenu fiscal de référence compris entre 0 et 10 000 euros, et 23 950 foyers fiscaux sont effectivement imposés, sur un total de 105 095 foyers fiscaux.

c. Il en résulte que l'accession à la propriété est réservée à une minorité de la population du territoire et que les besoins de logements ne sont pas satisfaits

Ainsi, l'offre de logements n'est pas adaptée à la structure des familles, entraînant un phénomène de surpopulation, auquel s'ajoute la problématique des logements vétustes. De plus, les logements sont trop chers pour des familles avec souvent peu de revenus.

Les besoins en logements des familles ne sont pas satisfaits. En 2012, 1,2 % des demandes de logement social avaient pu être satisfaites en Guyane.

Le système national d'enregistrement (SNE) des demandes de logement social fait état de 7 261 demandes (hors mutations), 8 730 demandes incluant les demandes de mutation. Néanmoins, la fiabilité du système a été remise en cause par plusieurs interlocuteurs : il y aurait un important taux de perte des demandeurs et des problèmes de réactualisation des données. Il est donc difficile d'avoir une vision globale du nombre de demandeurs.

La seule approche quantitative de la demande de logements trouve encore là ces limites. Le SNE, s'il enregistre près de 9 000 demandes, est méconnu. Cela signifie que la demande enregistrée n'est pas représentative.

Une des conséquences de ce mauvais état des logements est un taux élevé de vacance dans le parc, alors même celui-ci est insuffisant pour satisfaire aux demandes. Le taux de vacance a ainsi augmenté de + 51,7 % en cinq ans, avec un taux supérieur de 2 points à celui de la France hexagonale ⁽¹⁾ (à hauteur de 9,9 % en 2015 contre 8,5 % en 2013) ⁽¹⁾. Si une partie est structurelle, cette augmentation est due au fait que **l'offre de logement est inadaptée aux moyens et à la composition des ménages**.

Cela se traduit également dans l'opinion des ménages : l'INSEE indique qu'un ménage sur cinq juge ses conditions de logement insuffisantes. Le niveau de peuplement et le nombre de défauts des logements joueraient de plus un rôle-clé dans la satisfaction ou l'insatisfaction des ménages. Un tiers des ménages souhaitent changer de logement, contre un cinquième dans l'Hexagone.

Le taux de propriétaires est de 43 % en Guyane, soit 15 points en dessous de la France hexagonale (hors Corse). La problématique n'est pas uniquement financière, puisque seulement 6 % des ménages gagnant entre 3 000 et 4 000 euros par mois sont accédants contre 22 % en Guadeloupe ⁽²⁾.

Un des phénomènes qui peut expliquer ce faible taux de propriétaires est que le parc public ne joue pas son rôle dans le parcours résidentiel des ménages. Plutôt que d'être une étape, les ménages y restent. Ainsi, la durée d'occupation du logement social est en moyenne de neuf ans.

D. LE MANQUE DE LOGEMENTS EST COMPENSÉ PAR UNE CROISSANCE TRÈS FORTE DE L'HABITAT SPONTANÉ

1. La multiplication des quartiers d'habitat spontané pose une problématique d'ordre public (constructions sur bien d'autrui)

La Guyane connaît une problématique similaire à celle de Mayotte : l'existence de quartiers entiers d'habitat dit informel ou spontané. L'étude de l'AUDeG fait état, en 2015, de 37 287 constructions illicites sur le périmètre d'étude, avec une vraie problématique d'ordre public :

- 11 % du bâti spontané en zone à risques ;
- 24 % en secteur potentiellement insalubre ;
- 68 % sur des parcelles privées.

(1) INSEE, Flash Guyane « Un parc de logements en plein essor et davantage de logements vacants » (juin 2018).

(2) INSEE, Dossier Guyane « Le logement en Guyane, un parcours résidentiel contraint » (mai 2017), p. 22.

QUARTIER D'HABITAT INFORMEL À SAINT-LAURENT-DU-MARONI, APPELÉ « VIETNAM »



L'existence de ces quartiers pose de multiples problèmes.

D'abord, **les quartiers situés en zone à risque**. C'était par exemple le cas de quelques centaines de constructions sur le mont Baduel, près de la commune de Cayenne. En juillet 2016, la préfecture a signé un arrêté de péril imminent, suite à un rapport alertant sur le risque d'un effondrement de terrain imminent. Les habitations ont été démolies en trois phases progressives (octobre 2016, février 2017, septembre 2017). Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) a été mobilisé : sept familles répondaient aux critères d'éligibilité et ont donc été indemnisées en vertu des mesures liées à l'habitat informel (dite Letchimy).

Néanmoins, comme il a été indiqué au rapporteur lors de son déplacement, il serait contre-productif de mener ce genre d'opérations de démolition sans qu'il y ait de véritables projets engagés dans la continuité, puisqu'il suffit d'un week-end pour occuper un terrain avec un début de construction.

De plus, l'option d'évacuer puis de détruire les logements est présentée par beaucoup d'acteurs comme non réaliste, certains quartiers comprenant parfois 3 000 habitants et des installations en dur, présentes parfois depuis des décennies. Ainsi, ce que recouvre le terme de « réhabilitation de l'habitat insalubre » (RHI) signifie non pas la rénovation des logements en eux-mêmes mais l'amélioration des conditions de vie à l'intérieur du quartier.

La visite du quartier de Saint-Pierre à Cayenne – pistes, tôles et raccordements illégaux – a été suivie par un aperçu du quartier dit « Bagdad », anciennement ressemblant à Saint-Pierre mais dans lequel les routes ont été goudronnées et dans lesquelles les raccordements aux réseaux ont été faits. Il semble prévisible que les quartiers d'habitat spontané suivent ce schéma de réhabilitation progressive plutôt que de disparaître.

Force est donc de constater une forme d'impuissance des pouvoirs publics face à ce phénomène : mettre en œuvre une véritable police de l'urbanisme est en réalité très compliqué. Cela se traduit notamment par le nombre de procès-verbaux : selon la DEAL, seulement 200 PV ont été dressés pour environ 7 000 habitations spontanées.

L'existence de ces quartiers s'explique en partie par l'immigration illégale. Selon le rapport de la Cour des comptes « *plusieurs quartiers de Cayenne comprennent des zones entières d'habitat illégal où résident des étrangers en situation irrégulière et se concentrent aussi de nombreuses activités irrégulières (travail illégal, trafic de stupéfiants, filières clandestines)* » ⁽¹⁾.

Cela rend d'autant plus complexe l'enregistrement et la connaissance des habitants de ces quartiers.

Outre les risques immédiats posés par les constructions en zone à risque, la question est également celle du respect de la loi. Ces logements sont construits de manière illégale, sur terrain d'autrui, que ce soit une propriété de l'État ou une propriété privée. Les habitants ne paient pas de taxe foncière, ne sont pas correctement recensés et surtout n'ont souvent pas d'adresse. Le substitut à l'absence de nom de rues est souvent une nuée de boîtes aux lettres à l'entrée d'une voie.

(1) *Observations définitives Cour des comptes – Les services de sécurité et de justice en outre-mer, Exercices 2011-2016.*

DÉBUT D'UNE PISTE ENTRE LE QUARTIER DE SAINT-PIERRE ET LE QUARTIER BAGDAD, MATOURY



Ce phénomène de constructions illégales signifie une occupation des biens d'autrui. Cela concerne également les propriétés de l'État. Prenant son parti de la situation, la direction des finances publiques, s'appuyant sur un jugement du tribunal administratif de Cayenne du 18 août 2011, taxe l'occupant apparent d'un terrain si le propriétaire avéré est l'État ou une collectivité territoriale.

Plus généralement, cela signifie qu'une succession peut se faire sur bien d'autrui par acte notarié sans aucun obstacle, puisqu'aucun titre de propriété n'est à produire à l'appui du dépôt auprès de l'administration fiscale de la déclaration de succession.

Pour lutter contre ces constructions, les mairies et les services de l'État ont adopté plusieurs stratégies.

La préfecture a mis en place un pôle de lutte contre les constructions illicites en septembre 2016, dont une des actions a été la démolition des constructions sur le mont Baduel, évoquée plus haut.

À Saint-Laurent-du-Maroni, une forme d'« opération coup de poing » a été menée, en coupant l'accès aux réseaux d'électricité d'un quartier entier. Néanmoins, la vive réaction des habitants a contrarié les plans de la mairie.

Le manque de données fiables sur ces zones, sur le type d'habitations et le profil des habitants, freine l'élaboration de plan d'action. L'INSEE envoie des enquêteurs formés dans les quartiers mais cela ne suffit pas à avoir une vision complète.

Cette difficulté à résorber les quartiers d’habitat informel se traduit également par une difficulté supplémentaire dans l’aménagement du territoire, puisque ces quartiers ne respectent évidemment pas les documents d’urbanisme. Cela pose la problématique de l’étalement urbain, non maîtrisé.

2. Les constructions illicites sont également porteuses de risques sanitaires et environnementaux

Outre la problématique d’ordre public se pose la question des risques sanitaires et environnementaux.

Comme l’indique l’INSEE ⁽¹⁾, « *l’urbanisation spontanée passe par des logements rapidement construits, avec un confort sanitaire réduit* ». Le secrétaire général adjoint de la préfecture a lui-même évoqué le risque sanitaire posé par certains quartiers à la sortie de Cayenne.

L’absence de raccordements aux réseaux amplifie les défauts d’habitations déjà précaires. Cela peut être pallié par un raccordement illégal, mais au risque de branchements très dangereux pour la sécurité des habitants. En mars dernier, une femme enceinte a ainsi été électrocutée dans le quartier de Saint-Pierre à Cayenne en essayant de se raccorder à des réseaux existants. Ce sont également des quartiers où les départs de feux sont plus courants et plus difficiles à éteindre, car l’accès y est compliqué.

Par ailleurs, les quartiers d’habitat spontané présentent également des risques environnementaux, puisqu’il est estimé que 21 % du bâti spontané se trouve en zone protégée. L’étalement urbain non maîtrisé met à mal la préservation de la faune et de la flore guyanaises.

(1) INSEE, *Dossier Guyane « Le logement en Guyane, un parcours résidentiel contraint » (mai 2017)*, p. 17.

II. LE TERRITOIRE SOUFFRE DE L'ABSENCE D'UNE VISION GLOBALE D'AMÉNAGEMENT, UN ÉCUEIL AUQUEL DOIT RÉPONDRE L'OPÉRATION D'INTÉRÊT NATIONAL

A. LA MULTIPLICATION DE RESPONSABLES DU FONCIER ET LE MANQUE D'INFORMATIONS FIABLES SUR LE FONCIER FREINENT L'ACTION PUBLIQUE

De manière globale, il y a un manque de foncier d'envergure et de foncier aménagé. Les opérations de construction et d'aménagement sont donc conduites en fonction de la disponibilité du foncier aménageable, plutôt que pour répondre à des besoins précis, identifiés et inscrits dans un plan de long terme. C'est une gestion plutôt par opportunité que par planification.

De plus, la multiplicité des acteurs sur le foncier ralentit le temps de la décision publique, et le manque de données fiables s'agissant des documents d'urbanisme ne permet pas d'avoir une vision globale de la problématique.

1. La multiplication des acteurs nuit à la lisibilité et à l'efficacité de l'action publique

La difficulté à exprimer une vision globale de la stratégie d'aménagement du territoire s'explique en partie par la multiplicité d'intervenants dans la gestion du foncier et du logement en Guyane.

Le préfet pilote la politique foncière de l'État, notamment au travers des commissions d'attribution foncière (CAF) et des comités techniques, qui sont présidés par le secrétaire général de la préfecture. Les CAF permettent à l'État de céder gratuitement des terres situées sur son domaine privé aux collectivités, aux communautés d'habitants, à l'EPFAG ou en vue d'un usage agricole. Les comités techniques examinent eux les demandes de cession à titre onéreux.

La direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement gère le domaine public de l'État pour le compte du préfet, que ce soit le domaine maritime naturel, le domaine fluvial ou le domaine routier. Le rapport du Sénat sur le foncier, daté de juin 2015, précise que les données sur le foncier non bâti dont l'État est propriétaire ne sont pas complètes, en partie à cause du manque de fiabilité du cadastre.

La direction régionale des finances publiques joue le rôle de guichet unique, c'est-à-dire qu'elle représente le point d'entrée de toutes les demandes de terrain. Elle prépare les décisions d'attribution ou de rejet des terrains. Elle évalue également la valeur des terrains.

L'EPFAG a été transformé en établissement public foncier d'aménagement en 2017. C'est un nouvel établissement public à caractère industriel et commercial de l'État, créé par décret n° 2016-1865 du 23 décembre 2016 et doté de personnalité morale et de l'autonomie financière.

Le conseil d'administration de l'EPFA comprend douze membres titulaires, six représentant l'État et six représentant les collectivités territoriales et leurs groupements. L'établissement emploie 50 salariés, dont 8 collaborateurs dans l'Ouest. Il a pour mission d'accompagner le développement économique mais aussi de coordonner l'ensemble des interventions liées à l'aménagement de la ville.

C'est l'**Office national des forêts** qui gère la majeure partie du domaine forestier (privé) de l'État : sur les 8,4 millions d'hectares de superficie, 5,3 millions sont sous sa responsabilité.

Les collectivités locales sont également impliquées. La Guyane comprend vingt-deux communes, quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et, depuis 2015, une collectivité territoriale unique. Les communes sont propriétaires d'une partie très limitée du foncier. Elles ont néanmoins des pouvoirs élargis lorsqu'il s'agit d'urbanisme : elles élaborent les documents d'urbanisme et ont de larges compétences en matière d'aménagement urbain, de permis de construire et d'actes relatifs à l'occupation ou l'utilisation des sols. Les collectivités ont également des responsabilités dans l'aménagement d'équipements publics et des réseaux.

Or, l'enchevêtrement de compétences et de responsabilités sur le territoire fait que les carences des uns fragilisent le travail des autres. L'ensemble de l'aménagement du territoire en souffre.

Le rapporteur a pu observer plusieurs exemples où le défaut de synchronisation des acteurs porte atteinte aux conditions de vie des populations.

- Le premier exemple est celui de **la zone de Soula, près de Cayenne**. Des logements ont été construits mais la construction d'équipements publics a été décalée par rapport à l'arrivée des habitants. Il a fallu quatre ans pour avoir une crèche. Selon l'une des personnes rencontrées, la zone aurait ressemblé à une « ville fantôme » pendant plusieurs années à cause du manque d'infrastructures et de l'absence de raccordement aux réseaux primaires. La zone est de plus située à 10 kilomètres de Cayenne et reste mal desservie par les transports en commun.

- Le second exemple, observé de visu par le rapporteur, **est celui de la zone Hibiscus**, dont l'aménagement a été piloté par l'EPFAG. Malgré une concertation avec la communauté d'agglomération du Centre littoral, les équipements publics n'ont pas été livrés, l'école notamment. Les commerces prévus sont également absents, malgré l'arrivée des premiers habitants en 2014.

Les difficultés rencontrées par les collectivités dans l'aménagement du territoire sont manifestes.

Elles manquent de moyens financiers, ce qui s'explique en partie par des bases fiscales réduites : la multiplication des quartiers d'habitat spontané et illégal entraîne un manque à gagner important, et le peu d'activités économiques déjà évoqué. Elles souffrent aussi d'un défaut d'ingénierie pour exercer efficacement leurs pouvoirs en matière d'urbanisme.

Plusieurs interlocuteurs du rapporteur ont de plus mentionné leurs difficultés à mobiliser les collectivités sur certains projets, en partie à cause de l'absence de compétences appropriées de leurs équipes. Les collectivités seraient par ailleurs parfois réticentes à collaborer avec les services déconcentrés et les acteurs du logement.

De manière plus globale, le rapporteur a pu constater un climat quelque peu délétère. Des allégations de corruptions et le manque de transparence sur certaines opérations foncières ont durablement fragilisé la confiance entre les différents acteurs.

Les collectivités éprouvent des difficultés à coopérer entre elles, ce qui peut amener à des situations paralysées, par exemple sur la construction du collège à Saint-Laurent-du-Maroni, au détriment de la population.

On peut citer le cas de la commune de Rémire, qui ne respecte pas les quotas de logements sociaux – la commune paie une amende pour un déficit d'environ 1 600 logements sociaux, alors que 34 % des logements de la commune de Cayenne sont des logements sociaux.

2. Les acteurs de l'action publique manquent de données essentielles, ce qui freine la mise en œuvre des réformes

La fiabilité de certains documents cadastraux est discutable : ils ne reflètent pas fidèlement la réalité du propriétaire. Il peut ainsi arriver qu'une propriété change de propriétaire sans que l'acte notarié ne soit transmis au service cadastral.

Les moyens humains de la direction des finances publiques ne sont pas dimensionnés pour s'occuper de l'ensemble des cessions.

De même, alors qu'il est estimé qu'entre 1 000 et 1 900 constructions nouvelles sont commencées chaque année, la direction des finances publiques n'a eu connaissance que de 498 autorisations d'urbanisme pour l'année 2018.

À cela s'ajoutent que les déclarations d'achèvement des travaux ne sont pas transmises par les particuliers et que les maires ne déclarent pas les permis de construire. Certaines communes sont clairement défailtantes dans la transmission des données. Ainsi Saint-Laurent-du-Maroni, une commune en forte croissance démographique, n'a transmis que sept autorisations en 2018 (cinq permis de construire et deux demandes préalables).

La qualité des documents transmis laisse également à désirer : ainsi un quart des autorisations sont transmises sans précisions sur la nature des travaux.

La qualité de l'adressage est médiocre, selon le directeur de La Poste, qui souligne le manque de responsabilisation des mairies. Dans la zone industrielle de Collery, près de Cayenne, il n'y a aucune adresse. **Il est estimé qu'environ 100 000 personnes sur le territoire logeraient dans des constructions sans adresse.** La direction des finances publiques confirme qu'il faut « courir » après les délibérations des communes concernant les noms de voiries, qui relèvent pourtant de leur responsabilité. Le fichier national des adresses est en réalité alimenté par la direction des finances publiques.

L'absence d'adresse rend impossibles les contrôles, qu'ils soient fiscaux ou sociaux.

3. La politique d'attribution foncière de l'État a été récemment modifiée pour gagner en efficacité

L'État étant propriétaire, le schéma de cession est inversé par rapport à la métropole : il est réceptacle des demandes de cession de terrains, qui sont en augmentation. Selon les chiffres transmis par la DRFiP, 889 demandes avaient été reçues en 2013 contre 1 501 en 2018. La majeure partie des demandes émane de particuliers. La DRFiP ne dispose pas des outils cartographiques permettant d'avoir une vue d'ensemble des emprises sollicitées, ce qui est fortement regrettable.

Comme indiqué plus haut, deux procédures distinctes existent lorsqu'il s'agit d'attribuer le foncier de l'État.

Le processus de cession à titre onéreux de terrains aux particuliers a été récemment modifié. Avant les accords de Guyane, il était nécessaire de solliciter systématiquement l'avis du maire concerné et de ne prendre la décision de cession de terrain qu'au vu de **l'avis favorable et explicite** de la mairie. Au vu du degré de coopération variable de certaines mairies, le processus pouvait être très long. Ainsi, un taux très élevé de demandes d'avis préalable restait sans réponse (56 % à Saint-Laurent-du-Maroni, 52 % à Macouria).

La procédure a donc évolué : depuis une note d'octobre 2017, signée par le préfet et le directeur des finances publiques, l'avis de la mairie est réputé favorable en l'absence de son représentant.

Le nombre de demandes rejetées a fortement augmenté entre 2017 et 2018, passant de 544 à 3 742. Cela s'explique par plusieurs facteurs. Le premier est la décision de refuser systématiquement toute cession située dans une parcelle concernée par l'OIN. De nouvelles exigences ont été ajoutées : les demandes doivent maintenant comporter les données pour géolocaliser la parcelle (voir en annexe le formulaire de demande), dans un souci de fiabilisation des processus. À cela s'ajoutent le refus de toute cession d'un terrain situé dans une zone naturelle du plan local d'urbanisme (PLU) et la limitation des superficies cédées en zone urbaine à 3 000 m².

Ces différents éléments expliquent le faible nombre de dossiers connaissant une suite favorable : 152 actes rédigés en 2018, pour 3 742 rejets et 1 500 demandes reçues.

Néanmoins, ces nouvelles règles permettant de clôturer les dossiers et d'améliorer les connaissances de l'administration sur le foncier.

Enfin, il faut souligner une difficulté majeure dans la fiabilisation des données cadastrales : le faible pouvoir d'achat des accédants à la propriété ou leur mauvaise foi entraînent souvent une impossibilité pour eux de faire réaliser le bornage de la parcelle à leurs frais et de payer la totalité du prix de cession en une seule fois. Toutefois la décision de la commission d'attribution foncière constitue pour eux un début de commencement de preuve de « droit » sur le foncier qu'ils occupent pourtant illégalement. **Aussi les décisions d'attribution foncière sont souvent sans suite et ne permettent pas d'améliorer la qualité des documents cadastraux.**

B. L'ACTION DE L'ÉTAT, MALGRÉ DES MOYENS FINANCIERS IMPORTANTS, EST FREINÉE PAR UN MANQUE DE RESSOURCES HUMAINES ET UN BLOC NORMATIF IMPOSSIBLE À APPLIQUER

1. Des moyens financiers importants, qui ne suffisent pas à rattraper le retard

La Guyane est soutenue financièrement par l'État au travers le versement des prestations sociales. La caisse d'allocations familiales verse au total 511 millions de prestations à destination de 52 000 allocataires. Cela signifie qu'environ 60 % de la population du territoire est couverte. Il est intéressant de ramener le montant versé au PIB du territoire : les allocations en représentent 12 %.

Parmi les prestations sociales, les aides au logement constituent le premier levier d'intervention de l'État en matière de logement. Ces aides, qui permettent de solvabiliser les ménages, connaissent une évolution très dynamique.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DES AIDES AU LOGEMENT EN GUYANE

	Nombre d'allocataires en 2011	Nombre d'allocataires en 2018	Évolution 2010/2018	Montant des aides en 2011	Montant des aides en 2018	Évolution 2010/2018
Allocation de logement à caractère familial (ALF)	9 573	12 698	+ 33 %	39 549 661 €	57 404 116 €	+ 45,1 %
Allocation de logement à caractère social (ALS)	3 449	5 016	+ 45 %	8 673 260 €	13 427 950 €	+ 54 %
Total	13 022	17 714	+ 36 %	48 222 921 €	70 832 066 €	+ 47 %

Source : Caisse nationale des allocations familiales.

Ainsi, le nombre d'allocataires en Guyane a augmenté de 36 % entre 2011 et 2018. Dans le même temps, le montant des allocations logement versé a connu une croissance de 47 %. À noter qu'en 2018, le logement demeure le premier poste de dépenses des ménages guyanais, à hauteur de 14 % des dépenses globales.

La politique du logement en outre-mer est également financée via le soutien de l'État au logement social, au travers la ligne budgétaire unique (LBU).

Les bailleurs sociaux font des demandes d'agrément : si celles-ci sont acceptées, la DEAL verse des subventions pour financer la construction des logements locatifs très sociaux (LLTS) et des logements locatifs sociaux (LLS), qui sont ensuite soumis à des plafonds de ressources et de loyers. Ils bénéficient également de prêts bonifiés de la Caisse des dépôts, garantis par les collectivités ou par la CGLLS.

Le rapport annuel de performances de la mission *Outre-mer* indique une diminution du nombre de logements financés en 2018 : 1 033 en 2018 contre 1 247 en 2017, qui s'explique en partie par le report de trois opérations d'aménagement pour 310 logements locatifs. Aucun logement en LLTS n'a été financé en Guyane en 2018. Selon une étude de la DEAL datée de 2014, 23 % du parc public sont des logements en LLTS et 63 % des logements en LLS.

Des moyens ont également été fléchés vers la rénovation des logements sociaux : 13 millions d'euros en AE ont été consommés en Guyane en 2018 (contre 1,47 million en 2017), pour financer la rénovation de 509 logements.

Des moyens financiers importants sont ainsi mobilisés pour permettre l'accès au logement en Guyane. Néanmoins, les ressources financières ne sont pas suffisantes : il est nécessaire d'avoir un tissu économique en capacité d'agir pour utiliser ces ressources.

De même, le versement important d'aides au logement ne garantit en rien la qualité du parc dans lequel vivent les allocataires : en mars 2019, selon les chiffres communiqués par la CNAF, seuls trois dossiers étaient suspendus pour cause d'insalubrité, alors même qu'ils représentent une proportion importante du parc de logements.

Enfin, les moyens financiers doivent être accompagnés de personnel pour mettre en œuvre la politique publique : or la Guyane souffre d'un manque d'attractivité qui nuit à l'efficacité de l'action de l'État sur le territoire.

2. Les services de l'État souffrent du défaut d'attractivité du territoire et d'une articulation interministérielle perfectible

Les différents interlocuteurs du rapporteur se sont tous fait l'écho de ce problème d'attractivité.

La préfecture de Guyane compte 215 agents, avec une forte proportion d'agents de catégorie C, majoritairement concentrés sur la direction de l'immigration. Entre 2016 et 2019, le nombre d'agents est passé de 203 à 215, ce qui, dans un contexte d'efforts budgétaires, témoigne de la volonté de préserver les effectifs en Guyane.

Les recrutements sont délicats : à titre d'exemple, il manquerait 40 postes à la DEAL et une cinquantaine de postes seraient vacants en préfecture. La DRFiP n'a qu'un seul géomètre. Le *turn-over* important des personnels fragilise également la conduite des projets de long terme.

Une partie du problème s'explique par le manque de logements adaptés pour les fonctionnaires. Il existe peu de logements en locatif, et l'offre existante est chère, peu adaptée aux rémunérations des personnels de catégorie B par exemple.

Or, les mesures d'accompagnement des personnels s'installant outre-mer sont essentiellement d'ordre financier : cela ne peut compenser que partiellement l'insuffisance de logements sur place.

Les gendarmes rencontrés lors du déplacement en Guyane ont fait part de leurs difficultés : les emprises dont ils disposent ne suffisent pas à loger l'ensemble des effectifs, ce qui conduit à une dispersion des forces et à un coût élevé de prise en charge des loyers dans le parc hôtelier.

D'un point de vue de l'animation ministérielle, c'est la direction générale des outre-mer qui est à la manœuvre : c'est une administration de mission qui fixe la stratégie en Guyane. Néanmoins, les différents ministères restent très présents *via* les tutelles qu'ils exercent sur leurs services déconcentrés. La gestion des ressources humaines, pour ne citer qu'un exemple, reste encore très ministérielle, malgré les demandes récurrentes du préfet dans le sens contraire.

Cela conduit, selon le témoignage de plusieurs interlocuteurs, à un certain manque de souplesse dans la conduite des politiques publiques sur le territoire. Les difficultés d'articulation entre les différents ministères freinent l'action publique, alors même que l'État doit pouvoir agir rapidement pour faire face aux enjeux majeurs de la Guyane.

L'une des solutions au manque d'attractivité serait de délocaliser des ressources humaines en métropole. La direction des finances publiques a ainsi indiqué avoir délégué certaines activités à une cellule de deux géomètres en métropole.

Cette cellule « outre-mer », mise en place en 2018, doit permettre à l'État de rattraper son retard en matière de topographie du territoire. Grâce à des prises de vues aériennes, les constructions non déclarées sont identifiées, afin de procéder à une saisie de l'adressage, une évaluation fiscale et enfin une taxation. 23 000 bâtis sur onze communes ont déjà été identifiés : 84 % ne faisaient l'objet d'aucune taxation. Leurs informations sont ensuite complétées sur le terrain par les services déconcentrés. La cellule a déjà procédé à 600 taxations.

Néanmoins, ce schéma de délocalisation de ressources humaines en métropole n'apparaît pas reproductible à grande échelle : il est impératif d'avoir des agents sur le terrain, en prise avec la population.

Il semble absolument nécessaire d'explorer la mobilité dans les territoires difficiles à enjeux importants comme une véritable plus-value dans le parcours professionnel des fonctionnaires d'autorité.

3. L'application des normes nationales au territoire guyanais n'apparaît pas toujours comme étant pertinente

La Guyane est un territoire très contraint. Il y a trois risques majeurs avec lesquels il est nécessaire de composer dans l'aménagement du territoire : l'inondation, l'érosion du littoral et les mouvements de terrain sur l'île de Cayenne. À cela s'ajoute la prépondérance de zones protégées. Les documents de planification sont donc très (trop ?) nombreux. **Les dispositifs se multiplient et se superposent au détriment d'une cohérence globale.** Ainsi la ville de Cayenne a indiqué avoir développé un programme de rénovation urbaine, et être éligible à Action cœur de ville. Tous ces éléments entraînent une lourdeur de gestion pour les collectivités et l'État qui est particulièrement dommageable au vu des défis importants auxquels est confronté le territoire.

La pertinence de certains dispositifs nationaux est remise en cause. Plusieurs interlocuteurs ont ainsi mentionné la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 3 janvier 1986 comme une source de complexité inutile dans les opérations d'aménagement. Cette loi, qui vise à limiter l'urbanisation du littoral en dehors des zones déjà urbanisées, ne serait pas adaptée au contexte guyanais : l'érosion du littoral est suffisante pour dissuader les constructions.

De manière plus générale, la simplification des normes est une demande de la plupart des interlocuteurs, concernant les normes de constructions ou encore les obligations d'aménagement. Cependant, il a été indiqué que certains opérateurs avaient encore du mal à se saisir des possibilités de simplification déjà ouvertes, notamment en matière de construction de logements.

Pour autant, les zones concernées par l'OIN et donc, à terme, ouvertes à l'urbanisation ne tiennent pas compte d'orientations en matière de mobilité puisqu'il n'existe pas de plan de déplacements urbains. L'absence de vision en matière de mobilité constitue une faiblesse réelle, tant la mobilité est un enjeu en Guyane.

C. L'OIN, CENSÉE ÊTRE UN ACCÉLÉRATEUR DE PROJETS, TARDE À DEVENIR OPÉRATIONNELLE

Une opération d'intérêt national (OIN), prévue à l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme, est mise en place lorsqu'une opération d'urbanisme et d'aménagement complexe est envisagée. Elle permet d'installer une gouvernance partenariale entre l'État, ses opérateurs et les collectivités concernées.

1. Des opérations qui tardent à émerger

Le lancement d'une OIN en Guyane pour rattraper le retard du territoire en matière de logements et d'équipements a été évoqué la première fois en 2011. L'opération, qui devait initialement ne concerner qu'un site, couvre vingt-quatre périmètres. Il était prévu qu'elle soit pleinement engagée dès 2018.

a. L'OIN est pensée comme multi-sites et partenariale

Un premier rapport ⁽¹⁾ **est remis en mars 2013 par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) : les auteurs identifient trois secteurs pouvant relever de l'OIN et soulignent l'urgence à passer d'une logique d'intervention sporadique à une vision globale de l'aménagement du territoire.**

Un deuxième rapport, établi par M. Philippe Schmit en février 2016 ⁽²⁾, **souligne la nécessité d'avoir un dispositif exorbitant du droit commun.** La consultation menée avec les élus a permis d'acter le principe d'une substitution de l'État aux mairies sur le périmètre OIN. Le rapport insiste sur la nécessité d'avoir une OIN co-pilotée entre l'État et les collectivités territoriales.

Le principe d'une OIN est ainsi officialisé en mars 2016. C'est la première opération d'intérêt national menée en outre-mer. Elle est **présentée comme une solution pour accélérer le développement de logements et pour répondre aux besoins en termes de transports et d'équipements publics sur le territoire.**

Le périmètre de l'OIN, défini par le décret n° 2016-1736 du 14 décembre 2016, couvre les trois pôles de croissance démographique : le « Grand Cayenne », Saint-Laurent-du-Maroni et Kourou. Ils sont les secteurs d'intervention prioritaire de l'EPFA. Cela concerne 5 803 hectares et vingt-quatre périmètres (voir annexe).

L'OIN vise à conduire une véritable stratégie foncière : cession du foncier d'État, structuration du marché, ingénierie foncière. L'EPFA acquiert des terrains, pour les équiper puis les revendre à des constructeurs. Les collectivités sont associées à sa gouvernance afin que leurs projets n'entrent pas en contradiction avec ceux portés par l'EPFA.

(1) CGEDD, Opportunité et faisabilité d'une opération d'intérêt national (OIN) en Guyane (mars 2013), par Philippe Schmit et Philippe Bonnal.

(2) CGEDD, Opération d'intérêt national en Guyane – Actualisation du projet : Rapport final (février 2016), par Philippe Schmit.

La gouvernance de l'OIN comprend trois instances :

- un comité de pilotage stratégique co-présidé par le président de la CTG et le préfet ;

- trois comités territoriaux par bassin de vie, soit un comité pour chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ;

- des comités opérationnels, au plus près des projets concernant les enjeux suivants : aménagement/logement, économie et transports, équipements publics et scolaires, développement durable.

Les collectivités sont associées et peuvent continuer à conduire leurs propres projets d'urbanisme, si ceux-ci ne fragilisent pas l'équilibre des projets prévus par l'EPFA. L'article L. 102-13 du code de l'urbanisme dispose ainsi que *« lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement, le sursis à statuer peut être prononcé dans les conditions définies à l'article L. 424-1 dès lors que la mise à l'étude du projet d'aménagement a été prise en considération par le représentant de l'État dans le département et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités »*.

Au niveau de l'État, l'OIN est pilotée par l'EPFA et la DEAL. Le dispositif de coordination prévoit des réunions mensuelles au secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), avec l'EPFA, la DRFiP, le préfet et le sous-préfet de Saint-Laurent-du-Maroni.

b. L'actualité de l'OIN en mars 2019

Selon le calendrier prévisionnel élaboré dans le rapport de 2016, l'OIN devait être pleinement engagée en 2018. Puis, selon le même rapport, *« à partir de 2020, des dotations budgétaires spécifiques, estimées à un minimum de 30 millions d'euros par an, devaient être sanctuarisées, afin de permettre la production d'environ 1 000 logements chaque année »*.

Or, si le rapporteur a pu constater que les travaux avaient débuté, il semble peu probable que le calendrier soit tenu.

L'OIN commence à prendre forme dans certains secteurs.

C'est le cas par exemple du site de Palika, situé sur la commune de Cayenne, au nord-est de la montagne du Tigre. Cette portion de Cayenne est mal desservie et manque d'équipements publics. Partant de ce constat, il a été décidé la création d'une zone d'aménagement concertée (ZAC) : celle-ci s'étend sur 14 hectares, doit accueillir 450 logements et 900 m² dédiés aux commerces de proximité et aux équipements publics (crèche).

La concertation autour de ce projet, menée par l'EPFA, a été achevée fin septembre 2018 par la restitution du projet. Les travaux de protection du terrain ont débuté. Les travaux plus importants commenceront lors de la saison sèche – sous réserve que le préfet signe l'autorisation environnementale. Le foncier aménagé doit être livré pour 2021, selon les propos du directeur de l'EPFA.

Mais il s'agit d'une opération débutée avant la mise en place de l'OIN : en effet, la première concertation autour du projet d'aménagement de Palika date de novembre 2016. Cela explique que l'opération soit plus avancée.

La mise en place de l'OIN a été retardée par les événements intervenus en mars et avril 2017. Les groupes de travail ont également tardé à se mettre en place.

Sur la plupart des périmètres, l'aménagement en est encore au stade de la réflexion, avec la conduite d'études pré-opérationnelles et de diagnostics environnementaux.

Un exemple : les études livrées sur le secteur n° 2 de l'OIN, Tigre-Maringouins

Le quartier Tigre-Maringouins est situé sur la commune de Cayenne. La zone, d'une superficie de 189 hectares, comprend déjà des sites industriels – une carrière, une décharge et une zone militaire – et des milieux naturels – reliefs forestiers et zone humide.

Le pré-diagnostic environnemental a été rendu à l'EPFA en décembre 2018. Ce document se veut **un outil d'aide à la décision**. À partir d'analyses cartographiques, il établit une synthèse des risques et des enjeux du territoire et y attache un certain nombre de recommandations. Concernant la zone de Tigre-Maringouins, il souligne les incertitudes sur la carrière et la décharge, et l'inconvénient présenté par la proximité de la zone industrielle de Collery.

Le schéma directeur du secteur a été achevé en février 2019. Ce document est plus opérationnel : il liste les différentes contraintes (réglementaires, naturelles, programmatiques, anthropiques) et propose un schéma d'aménagement intégrant ces contraintes. Enfin, l'étude comprend une programmation prévisionnelle jusqu'à 2050 en évaluant les équipements publics nécessaires et le développement de l'activité économique.

La signature du premier contrat d'intérêt national est intervenue le 22 février 2019. Il concerne l'Ouest guyanais, c'est-à-dire les communes de Saint-Laurent-du-Maroni et de Mana. Sur ces deux communes ont été identifiés six périmètres OIN : Vampires, carrefour Margot et Malgaches Paradis à Saint-Laurent, Dégrad-Canard, Jahoovey et Charvein à Mana.

Ce contrat stipule que les programmes opérationnels de l'OIN doivent s'inscrire dans le projet plus global du territoire. Il présente également la gouvernance de l'OIN dans l'Ouest guyanais :

- un comité de stratégie politique, comprenant les élus et le préfet ;
- un comité de financement, chargé de dresser annuellement le bilan des financements engagés ;
- un comité de stratégie territoriale, piloté par les élus et le préfet, chargé de se prononcer sur l'opportunité de toute opération.

Le manque d'éléments opérationnels dans le contrat a été regretté par un interlocuteur du rapporteur. Par ailleurs, la brièveté des objectifs stratégiques décrits dans le contrat entretient une impression de flou quant au calendrier et aux objectifs précis pour le secteur.

Surtout, le rapporteur a pu constater le manque de lisibilité sur les opérations conduites dans le cadre de l'OIN. Peu d'acteurs institutionnels semblent informés de l'avancée des travaux de l'OIN.

La représentante de la CTG a par ailleurs regretté que la plupart des périmètres OIN portent en réalité sur des zones déjà en partie urbanisées.

Les deux autres contrats d'intérêt national devraient être signés avant juillet. Les prochaines échéances seront la présentation d'une feuille de route à quinze ans et d'un programme opérationnel à 5 ans au conseil d'administration pour validation fin 2019 ou début 2020.

2. L'EPFA n'a pas tous les leviers pour agir

a. Un modèle de financement qui n'est toujours pas acté

Les études pré-opérationnelles ont été financées par le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* et par le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* sur les exercices 2017 et 2018. Le programme 123 a participé à hauteur de 2 millions d'euros chaque année et le programme 135 à hauteur de 1,84 million chaque année.

Concernant le programme 135, le versement de 1,84 million d'euros en 2017 a permis de financer une partie des études de l'OIN et le versement du même montant en 2018 a été inscrit en produit constaté d'avance : il finance donc les études en cours en 2019.

À noter que la DHUP est partie au groupe de travail réunissant la DEAL, le CGEDD et l'EPFA afin de suivre l'avancement des études OIN. Le dispositif de coordination au niveau de l'État consiste en des réunions mensuelles du SGAR, avec l'EPFA, la DRFiP, le préfet et le sous-préfet de SLM.

Néanmoins, le programme 135 n'avait vocation à ne financer que l'amorçage de l'OIN : aucun crédit n'est donc fléché vers l'OIN dans la loi de finances pour 2019 (contrairement à ce qu'indique le document de politique transversale sur l'outre-mer annexé au PLF).

Les financements à l'avenir reposent donc sur le programme 123, et plus précisément sur le Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU). Selon le projet annuel de performances de la mission *Outre-mer* annexé au PLF 2019, 24 millions d'euros doivent être répartis lors de la commission FRAFU 2019, qui ne s'était pas encore réunie au moment de la publication du présent rapport.

Néanmoins, les interlocuteurs du rapporteur n'ont pas pu lui assurer que les dossiers déposés par l'OIN faisaient l'objet d'une quelconque priorité. L'EPFA a déposé à ce jour une demande de 12 millions d'euros pour 2019 et une demande de 30 millions d'euros pour 2020.

Selon les informations transmises par la DHUP, l'État doit apporter gratuitement 1 800 hectares de foncier à l'EPFAG, pour financer notamment la construction de logements sociaux. Pourtant, il n'y a toujours pas de calendrier de transfert, malgré les demandes de l'EPFA sur l'équivalent de 2 000 logements.

Les maquettes budgétaires du ministère de l'outre-mer prévoient elle la mobilisation de 30 millions par an de ligne budgétaire unique pour soutenir la politique de l'OIN.

Le rapporteur, s'il salue l'engagement de l'État dans l'opération, s'interroge sur l'opportunité de flécher des crédits sur la LBU, par définition très sensibles aux arbitrages budgétaires, plutôt qu'une ressource propre à l'EPFA. Celui-ci bénéficie déjà d'une partie de la taxe spéciale d'équipement (TSE) à hauteur de 3,5 millions d'euros, mais cette somme n'est pas mobilisée pour l'OIN.

b. Le risque de spéculation foncière, s'il a été anticipé, existe toujours

Le risque de spéculation autour du foncier a été identifié en amont, ce qui explique qu'une zone d'aménagement différée (ZAD) ait été créée par le décret n° 2018-784 sur les communes de Cayenne, Rémire-Montjoly, Matoury, Macouria, Kourou, Mana et Saint-Laurent-du-Maroni.

Il prévoit que l'EPFA de Guyane bénéficie d'un droit de préemption jusqu'au 13 septembre 2022.

Trois terrains ont déjà été préemptés par l'EPFA :

- à **Matoury** en OIN 8 Sud Bourg ;
- à **Macouria** en OIN 16 Élysée Parépou Maillard ;
- à **Saint-Laurent-du-Maroni** en OIN 23 Malgaches Paradis.

L'exercice du droit de préemption n'est pas automatique : des négociations à l'amiable sont engagées avec les propriétaires en amont, et certains d'entre eux ont déjà manifesté leur volonté de vendre leur terrain à l'EPFA.

c. L'EPFA ne peut agir seul contre l'habitat informel

La présence d'habitat informel sur les zones OIN est une autre problématique. Selon l'étude conduite par l'AUDeG en 2015, 11 % du bâti spontané serait situé dans le périmètre de l'OIN. Le directeur de l'EPFA a par ailleurs indiqué la présence de 1 200 habitations informelles à SLM sur les 1 000 hectares en zone OIN.

De plus, la situation depuis 2015 ne s'est pas améliorée : l'EPFA a recensé plus de 150 constructions illégales supplémentaires dans la zone OIN 24 des Vampires. Or l'EPFA ne peut pour le moment pas agir pour résorber ces constructions puisque c'est toujours l'État qui en est propriétaire.

CONCLUSION

Le rapporteur, au vu de ces différents éléments, estime qu'il existe un risque important d'une cristallisation des tensions sociales à court terme.

Le facteur communautaire ne doit pas être négligé. Déjà, en 2002, Francis Dupuy, directeur du département d'anthropologie de l'université de Toulouse, écrivait dans un article ⁽¹⁾ :

« Les Créoles ne peuvent plus s'estimer de nos jours les seuls maîtres du jeu, car leur position de composante principale (et par conséquent dominante) n'est plus ce qu'elle était. Leur effectif, qui ne représente plus guère que 30 % des 150 000 habitants que compte environ le département, s'affaisse devant d'autres groupes, locaux ou d'immigration récente, qui sont en pleine explosion démographique : leur légitimité à diriger les affaires publiques s'en trouve donc pour le moins entamée. »

Ce constat a pris une nouvelle dimension lors de l'élection de Lénaïck Adam en 2017, premier élu *bushinenge* de Guyane.

Dans ce contexte, le processus de cession des terrains de l'État aux communautés amérindiennes et aux collectivités, qui semble aujourd'hui paralysé, pourrait raviver les tensions qui se sont exprimées en 2017.

Il y a donc urgence à agir : si l'OIN apparaît comme le bon outil, en ce que l'EPFA peut avoir une vision globale du territoire, il est urgent de dresser sa feuille de route pour les quinze ans à venir, de sanctuariser ses financements et de lui donner les moyens d'aménager de véritables bassins de vies et non pas seulement des zones « dortoirs ».

(1) Francis Dupuy, « Des esclaves marrons aux Bushinenge : le marronnage et ses suites dans la région des Guyanes », Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique [En ligne], 89 | 2002, mis en ligne le 1^{er} octobre 2005, consulté le 29 mai 2019.

RECOMMANDATIONS

Le rapporteur, au regard de ses travaux conduits lors du Printemps de l'évaluation, souhaite émettre sept recommandations.

Recommandation n° 1 : Revoir l'organisation administrative de l'État en renforçant les moyens réglementaires, humains et financiers à la disposition du préfet, afin de lui donner les leviers nécessaires pour faire face à cette situation d'urgence.

Recommandation n° 2 : Modifier provisoirement la répartition des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire pour permettre notamment à l'EPFA de construire des équipements publics.

Recommandation n° 3 : Adapter la « loi littoral »¹ au contexte guyanais en ajoutant une dérogation au principe de continuité des zones urbanisées fixé à l'article L 121-12 du code de l'urbanisme, afin de permettre la construction d'équipements d'intérêts collectifs dans l'intérieur du territoire.

Recommandation n° 4 : Modifier la procédure concernant les documents d'urbanisme pour accélérer le traitement des dossiers et donner la compétence à l'État d'attribuer les noms de rues en cas de carences des collectivités.

Recommandation n° 5 : Faciliter les procédures pour régulariser les constructions informelles.

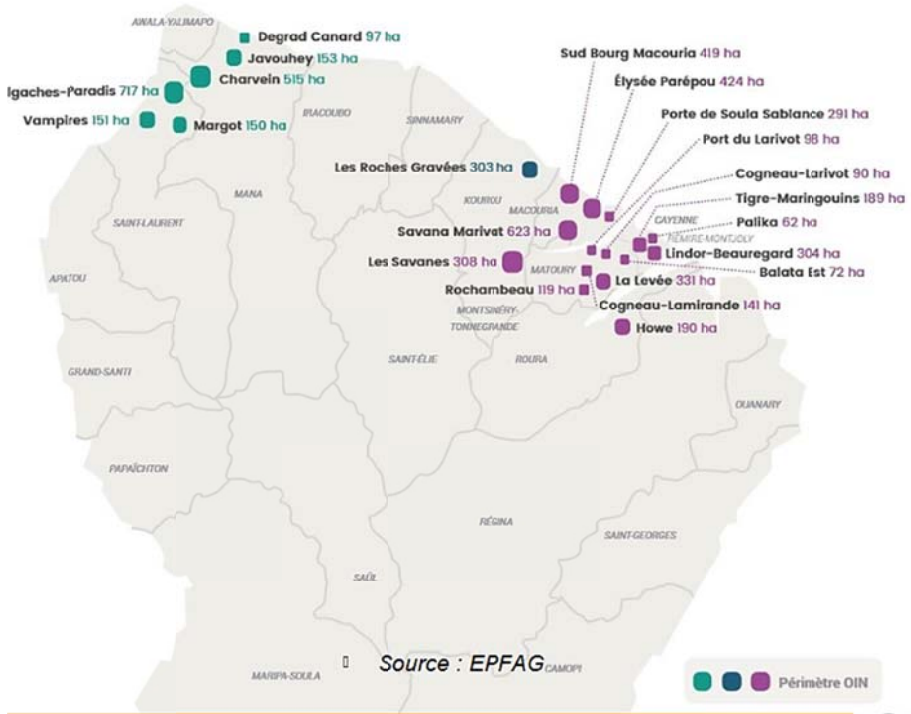
Recommandation n° 6 : Instaurer une obligation de bornage préalable à l'examen d'une demande de cession d'un terrain en commission d'attribution foncière.

Recommandation n° 7 : Favoriser l'auto-construction en multipliant les partenariats entre les constructeurs, l'EPFA et la population pour faire diminuer les coûts de construction.

¹ Articles L 121-1 et suivants du code de l'urbanisme

ANNEXE 1 – UNE OPÉRATION D'INTÉRÊT NATIONAL MULTI-SITES

Les 3 bassins de vie de l'OIN en Guyane



ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Sénat

M. Georges Patient, sénateur de la Guyane

M. Antoine Karam, sénateur de la Guyane

Ministère de l'intérieur – Direction des ressources humaines

M. Christophe Mirmand, secrétaire général

M. Laurent Buchaillat, sous-directeur de l'action territoriale

M. Guillaume Douheret, sous-directeur des personnels

Ministère de l'outre-mer – Direction générale de l'outre-mer et cabinet de la ministre

M. Paul-Marie Claudon, adjoint au sous-directeur des politiques publiques

Mme Raphaëlle Seguin, conseillère en charge du budget, de l'investissement public, des relations avec les collectivités, de la mer, de la pêche et des ports

M. Olympio Kyprianou, conseiller en charge de la transition écologique, de la biodiversité, du transport, de l'énergie, du logement et de la recherche

Caisse nationale d'allocations familiales

M. Vincent Mazauric, directeur général

Mme Patricia Chantin, responsable des relations parlementaires

Ministère de l'action et des comptes publics – Direction générale des finances publiques

Mme Sylviane Ortiz, chef de bureau de la sous-direction du cadastre

M. François Goislard, collaborateur de la sous-direction du cadastre

Mme Isabelle Saurat, directrice de l'immobilier de l'État

M. Nicolas Vannieuwenhuyze, sous-directeur de l'administration et de la valorisation des biens de l'immobilier de l'État

Ministère des solidarités et de la santé - Direction générale de la cohésion sociale

Mme Cécile Tagliana, adjointe au directeur général, chef de service des politiques sociales et médico-sociales

M. Jean-Christophe Marchal, adjoint au chef de bureau urgence sociale et hébergement

Ministère de la cohésion des territoires – Cabinet

Mme Chane-See-Chu, conseillère logement et politiques sociales du logement

M. Nicolas Chérel, conseiller budgétaire

Ministère de la cohésion des territoires – Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

M. Paul Delduc, directeur général

M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

M. Arnaud Mathieu, adjoint à la sous-directrice du financement et de l'économie du logement et de l'aménagement

Cour des comptes

M. Denis Berthomier, conseiller maître

Mme Laetitia Hérouet, rapporteure

Mme Flora Séguin, rapporteure

Mme Maïa Rohner, rapporteure

Déplacement en Guyane

Mairie de Cayenne

Mme Marie-Laure Phinera-Horth, maire

M. Éric Lafontaine, directeur de cabinet de la CACL,

M. Chester Leonce, conseiller municipal, délégué à l'aménagement urbain

M. Éric Theolade, directeur général des services techniques

Mme Lucie Jozon, responsable du service développement social et rénovation urbaine

Mme Simoneau Davina, chargée de mission relogement

Mme Raïssa Dubois, chargée de mission gestion urbaine et sociale de proximité (GUP)

Mme Cynthia Sagne, chargée de mission pour la politique de la ville et de l'habitat

Collectivité territoriale de Guyane

Mme Isabelle Patient, troisième vice-présidente, déléguée à l'aménagement du territoire, au logement et au transport

Mme Lise Gambet, directrice de l'aménagement et du développement local (logement et SAR)

Mairie de Saint-Laurent du Maroni

M. Philippe Joan, directeur de cabinet

Préfecture

M. Patrice Faure, préfet

M. Stanislas Alfonsi, secrétaire général adjoint

M. Christophe Coelho, directeur de cabinet adjoint, directeur des sécurités

M. Yves De Roquefeuil, secrétaire général

Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL)

M. Raynald Vallée, directeur

M. Serge Manguer, chef de service aménagement, urbanisme, construction et logement

Direction de la cohésion sociale

M. Bruno Bois, directeur régional adjoint

M. Francis Happe, direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale, pôle cohésion sociale

Direction régionale des finances publiques (DRFIP)

M. Jean-Paul Catanese, directeur général
M. Bernard Locufier, responsable du service du domaine
M. Éric Inguibert, responsable du centre foncier

Établissement public du foncier et de l'aménagement de Guyane

M. Denis Girou, directeur général de l'Établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane
M. Patrice Pierre, secrétaire général

Gendarmerie de Guyane

Colonel Bruno Guyot, commandant en second de la gendarmerie de Guyane
Capitaine Malika Benyettou, adjoint au chef du bureau des soutiens et des finances

Gendarmerie de Saint-Laurent du Maroni

M. Frank Ventrabout, chef d'escadron

Forces armées de Guyane

Général Didier Looten, commandant des forces armées de Guyane

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

Mme Katia Le Goaziou, cheffe du service territorial de Cayenne

Agence départementale de l'information pour le logement (ADIL)

Mme Valérie Véronique, directrice

Centre communal d'action sociale de Saint-Laurent du Maroni

Mme Natacha Zaepfel, directrice

La Poste

M. Robert Tastet, directeur

SIMKO

M. Jean-Jacques Stauch, directeur
M. Stéphane Piquemal, directeur général adjoint de la direction commerciale

Groupe Octopussy

M. Olivier Bernard, administrateur
Mme Sylvie Boin, directrice générale

Océanic Immobilier

M. Patrice Azria, président
M. Pierre Lagillier, directeur technique
M. Jeremy Chung, sous-directeur de l'agence

Office notarial

M. Maya Bravo, notaire

ANNEXE 3 – SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cour des comptes

Note de l'analyse de l'exécution budgétaire 2018 – Mission *Cohésion des territoires*.

Observations définitives *Les services de sécurité et de justice en outre-mer, Exercices 2011-2016*.

Insee

Analyses – « *Un parcours résidentiel contraint en Guyane* » (mars 2017).

Dossier Antilles Guyane, n° 4 mai 2017 – « Familles de Guyane : prestations et action sociale en soutien d'importants besoins ».

Dossier Guyane « *Le logement en Guyane, un parcours résidentiel contraint* » (mai 2017)

Flash Guyane - « *Un parc de logements en plein essor et davantage de logements vacants* » (juin 2018).

DEAL de Guyane

Quels besoins en logement pour les 10 prochaines années ? Rapport de novembre 2017

Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

Opportunité et faisabilité d'une opération d'intérêt national (OIN) en Guyane (mars 2013), par Philippe Schmit et Philippe Bonnal.

Opération d'intérêt national en Guyane – Actualisation du projet : Rapport final (février 2016), par Philippe Schmit.

*

Portrait de territoire, analyse des besoins sociaux du CCAS de SLM.

Inspection générale des finances, *Évaluation des dépenses fiscales et sociales spécifiques à l'outre-mer, (2011)*.

Francis Dupuy, « Des esclaves marrons aux Bushinenge : le marronnage et ses suites dans la région des Guyanes », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique* [En ligne], 89 | 2002, mis en ligne le 1^{er} octobre 2005, consulté le 29 mai 2019.