

n° 007491-01

Mars 2011

La gestion du logement social à La Réunion

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat
Prévention des risques
Développement durable
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 007491-01

La gestion du logement social à La Réunion

établi par

Gérard RUIZ

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Sommaire

Résumé.....	3
Introduction.....	11
1. La situation du logement social à La Réunion et le rôle de l'État.....	13
1.1. Panorama du logement social.....	13
1.2. Les acteurs et les produits	13
1.2.1. Les pouvoirs publics.....	13
1.2.2. Les opérateurs sociaux et les promoteurs privés.....	14
1.2.3. Les produits.....	15
1.3. Les moyens financiers.....	15
2. Le constat sur la gestion des crédits du logement social	17
par les services de l'État sur la période 1996-2010.....	17
2.1. Le cadre général de la gestion des crédits d'État pour le logement social.....	17
2.2. Les évaluations différentes sur le suivi des engagements de l'État et les éléments explicatifs	18
2.3. Éléments de constat dans la gestion des crédits de logement social.....	27
3. Les pistes d'amélioration dans la gestion du logement social.....	33
3.1. Les améliorations à apporter dans la gestion interne à la DEAL.....	33
3.2. Les améliorations à apporter dans la gestion inter-services et avec les acteurs locaux.....	36
3.3. Recommandation particulière à l'application des délais.....	39
Conclusion.....	40
Annexes.....	43
1. Lettre de mission.....	45
2. Liste des personnes rencontrées (janvier 2011).....	47
3. Tableaux de suivi des engagements de subvention par	51
nature d'opération sur la période 1996-2010.....	51
4. Tableau récapitulatif des délais relatifs aux aides publiques pour le logement social Outre-Mer	55
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	59

Résumé

La gestion des crédits du logement social à La Réunion

Par lettre en date du 15 septembre 2010, adressée au ministre chargé du logement, le préfet de La Réunion a souhaité qu'une mission d'audit soit menée pour l'éclairer sur les conditions dans lesquelles le dossier du logement social a été instruit au cours des dernières années et identifier des pistes d'amélioration, en raison d'un différend à ce sujet entre le TPG et le DDE.

Cette mission qui s'est déroulée sur place du 24 au 28 janvier 2011 a consisté à rencontrer les divers acteurs de la chaîne de production de logements sociaux, élus, bailleurs sociaux, chefs de service de l'État, responsables de l'instruction et du suivi des dossiers de crédit et particulièrement les responsables du service habitat – logement social de la DEAL et le personnel des antennes territoriales, ainsi que les gestionnaires du service du contrôle budgétaire de la direction régionale des Finances Publiques (DRFP)¹.

Au cours de cette mission un panorama du logement a d'abord été dressé.

Celui-ci a montré l'importance de la demande en logements sociaux et l'écart existant avec la production effective de logements et les objectifs inscrits par l'État dans un contexte de rareté du foncier et de concentration de la population sur le littoral, rendant la disponibilité de terrains coûteuse pour le logement social.

Dans un département où la croissance de la population est estimée à plus de 200 000 habitants pour les 20 ans à venir (1 million d'habitants prévu en 2030) le déficit en logements sociaux est estimé entre 20 000 et 25 000 logements.

De même, l'inventaire des zones d'habitat précaire réalisé par l'AGORAH fait ressortir l'existence de plus de 16 000 logements insalubres sur le département, soit 6% du parc de logements de l'île.

L'objectif visé par les pouvoirs publics et en particulier par l'État est d'assurer une livraison annuelle d'environ 5 000 logements sociaux de qualité pour faire face aux besoins de la population en tenant compte d'un aménagement équilibré du territoire.

L'engagement de logements sociaux locatifs ou en accession ces dernières années a été autour de 3 000 logements par an avec toutefois une amélioration très nette des programmes mis en chantier en 2010 pour un total de 4 139 logements neufs, toutes catégories confondues. Les livraisons sont par contre bien inférieures puisque résultant d'engagements de programmes intervenus lors des périodes creuses antérieures, notamment 2007 et 2008, livraisons qui s'élèvent en 2010 à 2 300 logements neufs ou rénovés.

¹ A cette époque les chefs de services ayant entraîné ce différend, n'étaient plus présents dans le département et le service habitat de la DDE devenue DEAL au 1er janvier 2011 avait été restructuré.

Les principaux acteurs du logement social sont les pouvoirs publics, État et collectivités territoriales.

Parmi ces dernières le Conseil Général, qui a en charge l'élaboration de la politique de l'habitat conjointement avec l'État à travers le Conseil Départemental de l'Habitat, s'est fortement désengagé de la stratégie du logement social, laissant l'État définir seul les objectifs de cette politique en lien avec les communes et les intercommunalités. Celles-ci interviennent par l'intermédiaire de SEM qui gèrent environ 55 000 logements sociaux sur le territoire du département. Parmi les sept SEM présentes, deux d'entre elles détiennent plus de 72% du parc de logements sociaux et sont les principaux opérateurs dans ce domaine.

Il existe aussi des promoteurs privés qui, depuis la crise qui a touché le secteur immobilier privé en 2007-2008, ont reconverti des programmes, pas toujours adaptés et plus chers, en programmes sociaux remis aux opérateurs sociaux précédemment cités.

Quant aux produits proposés, ils couvrent la gamme du logement social depuis le logement locatif social ou très social, qui représente environ 90% des logements mis en chantier, jusqu'au logement en accession diffus ou groupé (essentiellement dans les opérations de rénovation de l'habitat insalubre ou dans les zones rurales) pour les 10 % restants.

Les moyens financiers pour mener cette politique sont assurés principalement par l'État au moyen de sa ligne budgétaire unique (LBU) et plus récemment par la défiscalisation à l'investissement dans le secteur du logement social Outre-Mer, prévue dans la LODEOM du 27 mai 2009.

Les montants ainsi investis par l'État au cours de la période examinée (1996-2010), toutes formes d'aides confondues, ont été estimés lors de la mission à plus de 1,13 milliard d'euros, auxquels il faut rajouter les crédits consentis par la CDC aux opérateurs sociaux pour boucler leurs financements, soit plus de 660 millions d'euros de prêts entre 2007 et 2010.

Les communes interviennent pour leur part dans les opérations de RHI dont elles assurent très souvent in fine 50% du coût total, coût qui augmente en raison de la longueur des délais de réalisation alors que la subvention initiale ne varie pas. Quant au Conseil Général, sa participation se limite au financement de petits aménagements et à l'aide à l'accession au logement, la CAF ayant pris en charge le complément de l'aide de l'État sur le logement locatif très social. Le Conseil Régional intervient pour sa part à travers le FRAFU.

C'est donc bien l'État qui assure le financement public de la politique du logement social dans le département.

Mais ces moyens restent insuffisants pour permettre la production de logements sociaux au regard des besoins. Au moment où la ressource financière publique se fait rare, l'utilisation optimale des moyens dégagés est le souci permanent des représentants de l'État.

C'est cette utilisation et la gestion des crédits consacrés au logement social sur les quinze dernières années qui ont créé la polémique entre le TPG et le DDE de l'époque.

La mission a examiné les arguments avancés par les uns et les autres.

Pour le TPG, l'importance des restes à payer, évalués à plus de 358 M€ à la fin juin 2010, provenait d'une mauvaise estimation de la fiabilité dans la capacité à mener à terme des opérations et un mauvais suivi des engagements, surtout antérieurement à 2008, année où un protocole d'engagement des aides de l'État avait été mis en place sous l'égide du secrétaire général de la préfecture, pour sécuriser les crédits engagés et l'exécution dans les délais des opérations de logements sociaux bénéficiaires de l'aide publique. Le TPG demandait par ailleurs, en s'appuyant sur un décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement, la clôture d'opérations pour plus de 34 M€ qui avaient dépassé les délais autorisés de réalisation au cours de la période 1996-2007. Il demandait également de justifier le maintien des crédits engagés en 2008 pour des opérations qui ne lui paraissaient pas répondre aux conditions de délais réglementaires et qui ne pouvaient figurer, dans ce cas, dans le nouveau système de suivi des engagements juridiques de l'État, Chorus dans ce cas, en place début janvier 2011.

A l'inverse, le DDE justifiait le maintien de ces crédits en s'appuyant sur l'article 372-8 du CCH et précisait que le montant des restes à payer sur la période s'élevait à 336M€ sur lesquels il avait fait procéder à la clôture d'opérations hors délais pour 13 M€.

- Tout d'abord, il s'est révélé exact que la critique du TPG sur l'engagement de crédits pour des opérations non fiabilisée au cours des périodes antérieures était fondée. Le souci de consommer les enveloppes de programmes au cours d'un exercice annuel et la possibilité de report de ces crédits d'une année sur l'autre jusqu'en 2006 date de mise en place de la LOLF, conduisait à retenir des opérations de logements sociaux qui n'étaient pas finalisées.
- Cette remarque s'est révélée moins pertinente à partir de la mise en place en 2008 du protocole d'instruction des dossiers et des procédures d'engagement de subvention aux programmes de logements sociaux, à l'initiative du secrétaire général de la préfecture.
- Les arrêtés d'engagements de subvention pris, le suivi de la réalisation des programmes de logements sociaux, assuré par le DDE n'était pas satisfaisant, l'essentiel se faisant sur la base d'un contrôle externe et des déclarations des opérateurs sociaux eux-mêmes. Pour les opérations en RHI, la situation étant plus complexe et les délais de réalisation plus longs, le suivi des délais pouvait se contenter de cette procédure.
- Les indicateurs de réalisation n'étaient retenus qu'à des fins statistiques à partir d'un logiciel de suivi dénommé Zourite. Mais il n'y avait pas réellement d'indicateur d'alerte pour non respect des délais légaux. Les services avaient donc pris l'habitude de proposer une prorogation des délais lorsque cela était possible pour éviter le blocage d'une opération lancée mais retardée pour diverses raisons tenant souvent à l'impréparation de ces opérations lors de l'attribution de la subvention.

-
- Enfin, le montage d'opérations associant financement par défiscalisation et subvention LBU pour les programmes de logements sociaux à partir de 2010 a complexifié le montage des dossiers et le respect impératif des délais d'instruction (et par la suite de réalisation), complexification à laquelle le personnel du service habitat n'était pas formé, formation qu'il faut assurer très vite pour une meilleure instruction des dossiers en 2011.
 - La complexité de ces opérations implique une coordination forte et régulière entre les divers services de l'État concernés (plus particulièrement DEAL et DRFP) pour bien intégrer les contraintes et processus de chacun. Cette relation systématique n'a pas paru très forte lors de la réalisation de la mission.

A la suite de ce constat et analyse, il est donc proposé un certain nombre de recommandations que le rapporteur estime propres à faciliter la gestion des crédits du logement social, de nature à assurer un meilleur suivi des opérations retenues et par là améliorer l'efficacité de l'aide publique en faveur du logement social.

Il souligne également que l'amélioration de l'instruction des dossiers et le suivi des programmes de logements sociaux ne suffiront pas à faire que la politique de l'habitat dans le département soit optimisée au regard de l'aide publique apportée.

Il faut qu'une véritable stratégie de l'habitat social soit redéfinie tant pour les produits proposés que pour l'implantation territoriale des programmes à l'heure où les espaces fonciers disponibles pour le logement social deviennent difficilement accessibles. Dans le cadre d'une telle stratégie clairement affichée et connue de tous les acteurs du logement social, les services de la DEAL seront à même en tant qu'experts pour les services de l'État, de proposer à l'aide publique les programmes les mieux à même de répondre au besoin de logements sociaux sur le département.

Tableau récapitulatif des recommandations

Objectif	Recommandation	Chef de file public
Mieux contrôler les délais de réalisation	1^{ère} recommandation : Mettre en place des indicateurs de suivi des programmes financés à partir de la date prévisionnelle de livraison des logements et organiser toutes les étapes critiques de gestion des dossiers à partir de cette contrainte de livraison	DEAL
	2^{ème} recommandation Mener sur le terrain, au niveau de chaque antenne, des réunions périodiques (plusieurs par an) d'état d'avancement des programmes avec les opérateurs sociaux pour s'assurer du bon déroulement des opérations et du respect des délais d'achèvement des travaux.	DEAL
	3^{ème} recommandation : Étudier dans quelle mesure le logiciel interactif Zourite peut être paramétré au niveau des données « appels d'offre » et « suivi de chantier » pour constituer le système d'évaluation et de validation des étapes clés dans le déroulement des programmes de logements sociaux jusqu'à la livraison effective avec un système d'alerte si des événements particuliers sont de nature à générer des retards pour la livraison dans les délais prévus.	DEAL

Réduire le montant des crédits inutilisés	<p>4^{ème} recommandation</p> <p>Procéder à un plan d'apurement des opérations anciennes qui n'ont pas été engagées ou dont les délais d'achèvement sont trop éloignés de manière à limiter les restes à payer aux opérations d'aide à la pierre engagées sur les quatre dernières années.</p>	DEAL - DRFP
Organiser une vision globale de la production de logements sociaux à venir	<p>5^{ème} recommandation</p> <p>Présenter des tableaux de synthèse de la politique du logement social par grandes sous-actions avec des indicateurs retraçant l'effort de l'État pour l'ensemble des opérations engagées et financées au cours d'une période donnée ainsi que le nombre de logements livrés et la programmation pour les 4 années suivantes (correspondant au délai de livraison des logements subventionnés au titre de la LBU).</p>	DEAL
Améliorer les délais de gestion des dossiers	<p>6^{ème} recommandation</p> <p>Mettre en place, dans le cadre de la démarche qualité interne à la DEAL, un groupe de travail temporaire pour harmoniser les procédures de validation des demandes de financement des opérateurs de logement social, entre les différents services du siège et les antennes et définir la phase de dépôt des dossiers en fonction de la préparation amont des pièces de ces dossiers par les opérateurs eux-mêmes, avec l'objectif de raccourcir les délais de démarrage des opérations à compter du dépôt des dossiers.</p>	DEAL
Améliorer la coordination inter services	<p>7^{ème} Recommandation</p> <p>Veiller à ce que le dossier demandé aux opérateurs sociaux pour bénéficier d'une aide fiscale soit unique et que l'instruction</p>	Préfecture-DEAL-DRFP

	<p>se fasse de façon coordonnée dans le respect des délais impératifs de décision de 5 mois pour une instruction locale et de 6 mois s'il est fait recours à un agrément central au maximum, après délivrance de l'arrêté LBU sous 2 mois. Il convient de veiller à ce que cette procédure soit mise en œuvre pour toutes les demandes d'aides publiques y compris celles relevant du seul financement par la LBU.</p>	
	<p>8^{ème} recommandation</p> <p>Élaborer au sein d'un groupe de travail ad hoc, les procédures et les indicateurs de suivi, les procédures d'évaluation d'avancement des programmes, les points de vigilance et les étapes clés de déclenchement d'alerte en cas de retard dans la réalisation pour décision de prorogation, réduction de délai ou clôture des opérations. Ces éléments devront être intégrés au protocole d'accord du 19 avril 2010 passé entre les services de l'État et les bailleurs sociaux en complément de la constitution des dossiers de demande d'engagement de l'aide de l'État.</p>	Préfecture – DEAL - DRFP
Former les personnels	<p>9^{ème} Recommandation</p> <p>Organiser en parallèle à la 8^{ème} recommandation un séminaire de formation de l'ensemble des agents de la DEAL en partenariat avec des experts locaux (CDC, DRFP, chargé de mission « défiscalisation » du SGAR, bailleurs) sur les montages financiers complexes de programmes de logements sociaux. Cette formation doit permettre de comprendre et maîtriser les contraintes de chacun pour identifier les points essentiels de vigilance et de validation conditionnant la réussite de ces programmes.</p>	Préfecture - DEAL - DRFP

<p>Relancer une stratégie du logement social</p>	<p>10^{ème} recommandation</p> <p>Mettre en place un groupe de pilotage opérationnel sous l'autorité du préfet regroupant à un haut niveau, des responsables des services de l'État, des collectivités locales et des bailleurs pour assurer la cohérence nécessaire entre politique foncière, stratégie urbaine et politique du logement social, politique définie au sein du CDH et en assurer le suivi en rapportant régulièrement à celui-ci l'état d'avancement des programmes et les éléments d'appréciation de la politique conduite en ce domaine.</p>	<p>Préfecture – CG 974</p>
<p>Arrêter une position sur les délais de réalisation des opérations</p>	<p>11^{ème} recommandation</p> <p>Appliquer les délais prévus à l'article R372-8 du CCH pour les opérations bénéficiant uniquement de la LBU. Pour toutes les opérations bénéficiant d'un financement mixte, ce sont les délais prévus aux articles 119 undecies A et 217 undecies du CGI qui s'imposent.</p>	<p>DEAL- DRFP</p>

Introduction

Le problème des logements sociaux est parmi les préoccupations majeures sur le département de La Réunion. Celui-ci doit faire face à un déficit important au regard des besoins estimés à 20 000 à 25 000 logements dans une perspective de croissance démographique forte (un million d'habitants prévu en 2030) et une disponibilité foncière limitée liée à la topographie de l'île. La production de logements qui varie selon les années entre 2 000 et 3 000 logements neufs est insuffisante pour combler ce déficit. C'est pourquoi l'objectif visé par l'État est la production de 5 000 logements sociaux neufs par an composée à 80% de logements locatifs et 20% de logements en accession sociale.

Les efforts faits par l'État pour financer cette production sont importants au regard de cet enjeu en mobilisant des financements traditionnels tels la LBU associée à d'autres modes d'aide publique telle la défiscalisation. Ils restent cependant éloignés des besoins sur le département puisque l'année 2010 est la meilleure réalisée en termes de programmation avec plus de 200 M€ et plus de 4100 logements neufs soit 80% de l'objectif, les autres secteurs d'intervention tels les RHI ou la réhabilitation ne disposent que de peu de moyens d'intervention.

Ces efforts doivent s'appuyer sur une mobilisation de l'ensemble des services concernés pour optimiser l'aide publique car celle-ci n'est plus aussi abondante que par le passé pour répondre à la demande considérable en logements sociaux encore insatisfaite.

Dans ce contexte, le préfet de La Réunion a demandé que la gestion des moyens dégagés se fasse sur une base claire correspondant à la nouvelle politique publique qu'il entend mettre en œuvre dans le champ du logement social.

C'est dans cet esprit, à la suite d'un différend entre les chefs de services déconcentrés de l'État sur le suivi des engagements de crédits alloués, et dans le souci d'une clarification de la situation de la gestion du logement social, qu'il a sollicité le ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer devenu à présent ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, pour que soit menée une mission d'audit sur les conditions dans lesquelles le dossier du logement social a été instruit au cours des dernières années et d'identification des pistes d'amélioration.

Cette mission s'est déroulée sur place du 24 au 28 janvier 2011, au moment où la direction départementale de l'Équipement à l'époque des faits, est devenue la direction de l'Environnement, Aménagement et Logement (DEAL) au 1^{er} janvier 2011 avec une restructuration du service de l'habitat. Par ailleurs, les chefs de service à l'origine du différend ayant provoqué la demande du préfet, n'étant plus présents sur le département, c'est avec de nouveaux chefs de service que les entretiens se sont déroulés dans un climat vraisemblablement plus apaisé.

Il faut souligner ici la disponibilité de l'ensemble des personnes rencontrés et l'efficacité avec laquelle le programme de la mission a été préparé.

Il convenait de remercier les services de la DEAL qui se sont mobilisés à cette occasion.

La mission a consisté à rencontrer les divers acteurs de la chaîne de production de logements sociaux, élus, bailleurs sociaux, chefs de service de l'État, responsables de

l'instruction et du suivi des dossiers de crédit et particulièrement les responsables du service habitat – logement social de la DEAL et le personnel des antennes territoriales, ainsi que les gestionnaires du service du contrôle budgétaire de la direction régionale des Finances Publiques (DRFP).

Au cours de cette mission, il a tout d'abord été mené des rencontres avec les services de l'État pour faire un état des lieux de la politique du logement social et des moyens mis en œuvre dans le département (point I du rapport). Le point II suivant aborde les diverses procédures de suivi des dossiers de financement des programmes de logements par la LBU selon les trois formes d'emploi :

- Aide à la pierre,
- RHI
- FRAFU.

Une approche des différents arguments menés par les précédents chefs de service (TPG et DDE) a été développée, analyse qui a permis de dégager un constat sur le suivi des crédits engagés en faveur du logement.

Sur la base de ce constat et après échange avec les responsables du service logement-habitat, il a été proposé dans un point III une série de recommandations pour améliorer la gestion du logement social. L'optimisation des crédits est plus que jamais nécessaire en raison de la limitation de la commande publique² et de la complexité des montages de financement par l'aide publique. En particulier, la défiscalisation impose de revoir les procédures anciennes pour sortir plus rapidement les logements sociaux dont le département a besoin.



² Selon la lettre de demande de la mission par le préfet du 15 septembre 2010.

1. La situation du logement social à La Réunion et le rôle de l'État

Le logement social à La Réunion est un enjeu majeur dans un contexte démographique de forte croissance (1 million d'habitants en 2020 contre 800 000 aujourd'hui).

1.1. Panorama du logement social

Le déficit en logements sociaux est estimé couramment par les responsables locaux entre 20 000 et 25 000 logements. De même, l'inventaire des zones d'habitat précaire réalisé par l'AGORAH fait ressortir l'existence de plus de 16 000 logements insalubres sur le département, soit 6% du parc de logements de l'île. L'objectif visé par les pouvoirs publics et en particulier par l'État est d'assurer une livraison annuelle d'environ 5 000 logements sociaux de qualité répartis en 4 000 logements locatifs et 1 000 logements en accession, répondant aux besoins de la population en tenant compte d'un aménagement équilibré du territoire.

La production actuelle de logements sociaux locatifs ou en accession tourne autour de 3 000 logements avec toutefois une amélioration très nette des programmes mis en chantier en 2010 pour un total de 4 139 logements neufs, toutes catégories confondues, soit une progression de 109% sur l'année 2009 où les mises en chantier s'étaient élevées à 1974 logements. Les livraisons sont par contre bien inférieures puisque résultant d'engagements de programmes intervenus lors des périodes creuses antérieures, notamment 2007 et 2008, livraisons qui s'élèvent en 2010 à 2 300 logements neufs ou rénovés.

Il convenait donc de se préoccuper de la façon d'améliorer la production et la mise à disposition dans des délais rapides, de nouveaux logements pour répondre à la demande des habitants et maintenir la commande publique à un niveau permettant le maintien de l'emploi.

1.2. Les acteurs et les produits

1.2.1. Les pouvoirs publics

- L'État : il est l'acteur principal de la politique du logement social par les orientations et les moyens qu'il apporte tant techniques que financiers à travers la LBU et la défiscalisation.
- Le Conseil Général préside avec l'État le Conseil Départemental de l'Habitat (CDH) instance qui définit la politique à long terme de l'habitat dans le département. Selon les dires des personnes rencontrées au cours de la mission, cette instance n'est plus porteuse de cette politique en raison d'un désengagement du Conseil Général de la stratégie de logement social et d'une moindre participation financière dans la production de logements locatifs sociaux.

Ce recul du rôle du CDH est fortement regretté par nombre d'opérateurs qui n'ont pas de visibilité sur les stratégies à mettre en œuvre et les priorités en matière de programmation de logements sociaux.

- Le Conseil régional intervient au travers du FRAFU en complément de l'État pour l'aménagement foncier en faveur du logement social.
- Les intercommunalités et les communes : les premières pilotent les programmes locaux de l'habitat . Elles interviennent dans les programmes de logements sociaux par l'intermédiaire de SEM (Société d'Économie Mixte) à qui elles ont confié une responsabilité d'opérateur social en même temps qu'une activité d'aménageur pour certains visant à produire et aménager du foncier pour supporter des programmes de logements sociaux.
Les communes sont directement impliquées dans les opérations de logement social à travers la programmation pluriannuelle de logements locatifs sociaux avec les bailleurs, mais aussi dans les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage et pour une grande part leur financement (20% initialement, mais souvent in fine 50% en raison des délais de réalisation souvent très longs). Elles interviennent également à travers leurs outils d'aménagement urbain dans le champ de la rénovation urbaine et de l'aménagement avec l'appui de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU).

1.2.2. Les opérateurs sociaux et les promoteurs privés

- Les opérateurs produisant du logement social et interviennent dans le département pour le compte des diverses collectivités territoriales. Ils assurent la gestion et l'entretien pour la partie locative de leur parc. Ils sont sept (7) sociétés d'économie mixte dans le département dont les deux principales détiennent à égalité environ 40 000 logements sociaux sur 55 000 au total (72%) et interviennent sur l'ensemble du département.

Les autres sont essentiellement des SEM constituées par les intercommunalités pour mener une politique propre à chacune d'elle.

- Des promoteurs privés, touchés par la crise de l'immobilier proposent de livrer en VEFA aux bailleurs sociaux des programmes en cours de réalisation en bénéficiant notamment du dispositif de l'aide fiscale mis en place pour le logement social. Certains d'entre eux se positionnent sur de tels programmes en accord avec le cahier des charges de certains bailleurs sociaux (SIDR).
- De petits opérateurs sont positionnés sur le logement évolutif social (LES) et sur les opérations de rénovation en lien avec les gros bailleurs sociaux ou les intercommunalités et sont demandeurs d'une politique plus équilibrée entre logement locatif et logement en accession, notamment diffus pour garantir le maintien de leur activité (Bourbon Bois).

1.2.3. Les produits

- Les produits sont les produits habituels en matière de logements sociaux respectant les normes de salubrité et les prix de revient plafond selon la catégorie. La répartition de la production est la suivante :
 - 90 % de logements locatifs sous forme de logements locatifs sociaux (LLS), logements locatifs très sociaux (LLTS) et prêts locatifs sociaux (PLS);
 - 10 % de logements en accession (LES diffus et LES groupés).
- L'intervention dans le cadre des programmes de rénovation de l'habitat insalubre (RHI) se fait aussi en réhabilitation pour le locatif et en amélioration pour les propriétaires occupants.
- Les programmes livrés en VEFA, sont pour l'essentiel des programmes réalisés selon des montages en défiscalisation, et conçus pour le secteur libre qui n'ont pas trouvé de débouché commercial. Ils ont été rachetés et recyclés en logements sociaux par les bailleurs sociaux. Toutefois ces opérations n'étant pas conçues pour le logement social, elles ne sont pas toujours adaptées, mais surtout elles sont souvent réalisées à des prix plus élevés que ceux des programmes montés par les bailleurs sociaux.

1.3. Les moyens financiers

Il s'agit principalement du financement de l'État à travers la ligne LBU et la défiscalisation à l'investissement dans le secteur du logement social Outre-Mer, un nouveau dispositif prévu dans la LODEOM du 27 mai 2009. Ces financements couvrent l'aide à la pierre, mais aussi les opérations de RHI et celles réalisées dans le cadre du FRAFU.

Ainsi sur la période examinée dans le cadre de la mission (1996-2010), l'aide à la pierre par l'État concernant la programmation de 34 800 logements s'est élevée à plus de 755,2 M€ dont 320,7 M€ sur la seule période 2007-2010. L'aide fiscale, quant à elle, mise en œuvre à partir de 2009, s'est élevée sur la période à 133,9 M€³.

A ces aides à la pierre il faut rajouter le financement de l'État dans le cadre des RHI pour 185,7 M€ et du FRAFU pour 39,9 M€ de LBU- action 1, auquel il faut ajouter 23,4 M€ au titre de l'ex FIDOM – action 2.

Ce sont donc plus de 1,13 milliard euros que l'État a investi dans des opérations visant à améliorer les conditions du logement social sur le département au cours des 15 dernières années.

³Voir les tableaux des opérations financées avec l'aide de l'État en annexe 3 - Source DEAL

Les collectivités territoriales interviennent en complément au niveau des opérations de RHI (communes), des petits aménagements et de l'accès au logement (Conseil général) et du FRAFU (Conseil régional).

La CAF (Caisse d'allocations familiales) intervient également en complément de l'État sur les programmes LLTS.

- Les bailleurs interviennent sur leurs fonds propres.

- La Caisse des dépôts et consignations assure les prêts indispensables au bouclage des opérations des opérateurs sociaux. En 2010 elle aura accordé 350 M€ de prêts à ces derniers. Les années précédentes elle avait accordé :

- 160 M€ en 2009

- 60M€ en 2008

- 90 M€ en 2007.

Cette forte mobilisation de la CDC en lien avec les services de l'État et les bailleurs sociaux a facilité le démarrage rapide des programmes agréés.

C'est donc une mobilisation importante de moyens qui est réalisée par l'ensemble des opérateurs pour améliorer la situation du logement social dans le département, même si ceux-ci peuvent paraître insuffisants au regard des besoins ressentis localement.

2. Le constat sur la gestion des crédits du logement social par les services de l'État sur la période 1996-2010

2.1. Le cadre général de la gestion des crédits d'État pour le logement social

L'importance des moyens dégagés par l'État devrait laisser à penser que les crédits ainsi déployés étaient optimisés pour produire dans les délais les plus brefs les logements sociaux indispensables sur le département dans le cadre de la politique de l'habitat élaborée par le Conseil Départemental de l'Habitat.

Il n'a pas semblé que ce soit le cas lors de cette mission pour des raisons tenant tout d'abord à un désengagement du Conseil Général des organes de programmation et à l'absence d'une stratégie réaffirmée en faveur du logement social. D'où une certaine dispersion des opérations en fonction des choix, opportunités ou capacité à produire des bailleurs sociaux.

Ensuite, il est apparu que l'objectif suivi par les responsables de l'État dans leur ensemble était d'engager le plus de programmes possibles en fonction des dotations annuelles en LBU, mais avec des procédures relativement simplifiées d'instruction de dossiers qui ne permettaient pas de sécuriser suffisamment les opérations programmées, et ainsi de réaliser rapidement la construction de logements. Cette pratique était favorisée pour la période antérieure à 2007 par la pluri-annualité des autorisations de programmes qui permettaient, sans conséquence majeure sur le financement des opérations, de reporter d'une année sur l'autre les engagements de l'État sous réserve que les crédits de paiement soient disponibles lors de la clôture de ces opérations. La mise en place de la LOLF en 2006 et le remplacement des autorisations de programme par des autorisations d'engagement annualisées, a considérablement modifié la situation. Le bon déroulement des opérations et leur sécurisation lors de la décision d'engagement pour respecter les délais de réalisation, devenaient un élément essentiel lors de la constitution des dossiers d'engagement, toute défection dans une opération entraînant une perte des crédits de l'État. Cette situation avait donné lieu à une série de réunions internes aux services de l'État sous la direction de l'ancien secrétaire général de la préfecture. Il en est résulté l'élaboration en mars 2008 d'un protocole validé par l'ensemble des services, définissant les pièces constitutives des dossiers de nature à sécuriser les opérations programmées.

Cette nouvelle procédure a permis d'améliorer le déroulement de l'instruction des dossiers à partir de l'exercice 2008.

Enfin la complexification des financements des programmes de logements sociaux en particulier avec la défiscalisation a généré un accroissement des exigences dans la réalisation de ces logements, nécessitant une fiabilisation et un suivi précis des opérations qui n'étaient pas assurés à la hauteur de ces nouvelles exigences.

Dans ce contexte et dans le cadre de la demande du préfet d'engager 50% de l'enveloppe budgétaire prévisionnelle 2010 du programme 123 «conditions de vie Outre-Mer» -action 1- «logement» avant le 30 juin 2010, il est apparu que le protocole mis en place pour l'instruction des dossiers ne permettait pas de répondre à cette attente. Depuis 2009, tous les projets d'engagement portant sur la réalisation d'opérations groupées et soumises au visa du contrôleur financier en région doivent avoir fait l'objet d'un permis de construire accordé et être accompagnés d'un certificat

administratif signé du DDE et indiquant que les projets présentent un état d'avancement technique permettant un démarrage des travaux dans les 6 mois suivants.

Il a donc été demandé aux services instructeurs (DDE et DDSF pour la défiscalisation) d'engager les projets dont la demande de permis de construire avait été déposée mais pas encore accordée. Ces propositions de financement étaient accompagnées d'un certificat administratif du DDE s'engageant sur la compatibilité du projet avec les règles d'urbanisme en vigueur.

Il est ressorti au cours de l'exercice que les opérateurs sociaux ne se sont pas sentis engagés par les délais prévus par le certificat administratif⁴ portant sur le démarrage de l'opération dans les 6 mois⁵.

Le Trésorier payeur général a donc adressé un courrier au préfet le 28 juin 2010 pour lui faire part de ses réserves quant à cette procédure et signaler le faible niveau d'effectivité de l'engagement des opérateurs à lancer les opérations en raison de la faible maturation des projets. Il a également rappelé dans ce courrier l'importance des restes à payer démontrant le manque de fiabilité des outils de suivi et de pilotage de la dépense budgétaire.

Il s'en est suivi une divergence de vue entre les services instructeurs donnant cours à des interprétations différentes des textes et faisant apparaître un volume important de crédits engagés mais non utilisés sur une période qui dépassait les délais légaux de bouclage de ces opérations.

Il en est résulté pour le préfet le souci de clarifier la situation lors de la mise en place de la nouvelle DEAL au 1er janvier 2011 pour engager sur de nouvelles bases la politique publique du logement à La Réunion.

La mission ainsi sollicitée s'est attachée à établir un diagnostic objectif de la situation et a rencontré des acteurs publics et privés du secteur du logement social pour identifier les principaux points à améliorer dans la gestions des crédits du logement social.

2.2. Les évaluations différentes sur le suivi des engagements de l'État et les éléments explicatifs

- **Évaluation par le TPG**

Celui-ci fait référence dans son courrier du 28 juin 2010 à plusieurs points :

⁴Note de la DDE au préfet en date du 6 juillet 2010 sur les modalités d'engagement de l'action 1 du BOP 123 en réponse au courrier du TPG du 28 juin 2010.

⁵Néanmoins, les enquêtes sur le démarrage des opérations ont montré que le délai des 6 mois était respecté à plus de 80% selon la DDE

- Tout d'abord le montant global des restes à payer dont certains remontent à 1996, est évalué par ses services à 358 879 964,32 €. Il en déduit fort justement que nombre d'opérations ont été engagées de façon anticipée générant par la suite des retards dans leur réalisation et des annulations d'engagement dommageables à la production de logements. Il souligne à juste titre que cette situation n'est pas conforme au suivi des engagements qui se mesure depuis la mise en œuvre de la LOLF par « la consommation d'une AE soumise à l'annualité budgétaire et non plus par la réservation d'une AP (autorisation de programme) sans limitation de durée comme c'était le cas antérieurement...».

- Il précise ensuite que près de 30 M€ d'engagements comptables entre 1996 et 2006 pour des opérations qui n'ont pas donné lieu à un début de réalisation de travaux sont selon lui caducs d'après le décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999. Ce montant a été évalué par la suite⁶ par le ministère chargé de l'Outre-Mer (DAF) à 34 242 814.45 € se répartissant en 17 496 807.31 € pour les engagements de la période 1997 à 2006 et à 16 746 007 14 € pour l'année 2007.

- Il estime de la même manière que des opérations ayant donné lieu à 28 M€ d'engagements en 2008 risquent d'être frappées de forclusion pour non démarrage des travaux dans les délais au 31 décembre 2010 lors du basculement des engagements juridiques fermes de l'État dans le nouvel outil Chorus. Il précisera à nouveau sa position concernant l'évaluation des opérations à clôturer avant reprise dans Chorus lors d'un courrier envoyé au préfet le 20 septembre 2010.

- Il souligne que des mandatements à hauteur de 20% pour des opérations (26) engagées d'un montant de 2,2 M€ entre 1996 et 2006, l'ont été après caducité de l'arrêté de subvention, toujours par référence aux délais fixés par le décret du 16 décembre 1999. Dans ce cas, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable pouvant être engagée, il demande que ces opérations soient annulées, les crédits inscrits sans emploi soient désengagés et que les 20% d'avance indument versés soient récupérés auprès des bailleurs sociaux bénéficiaires.

- Il signale enfin que selon ses contrôles, 94 opérations pour un montant de 46 539 584,82 € ont fait l'objet d'un renouvellement de mandatement au-delà des 2 ans prévus pour démarrer les travaux à compter de la notification de l'aide, selon le même décret du 16 décembre 1999, sans qu'il ait été informé ni saisi d'une demande de visa pour avenant d'une éventuelle prolongation, alors qu'il estime que cela est prévu dans les modalités du contrôle préalable.

- Considérant que tous ces éléments assortis de la nouvelle procédure des certificats administratifs qui ont connu un faible taux d'effectivité (20%) dans l'engagement de démarrer les travaux dans les délais prévus de 6 mois, augmentent le risque financier lié au dépassement des délais et à la caducité des opérations, il précise au préfet qu'il entend ainsi revenir au « contrôle exhaustif des dépenses du logement social au stade du mandatement ».

⁶Voir courrier du TPG au préfet du 20 septembre 2010

Ce qui aura bien entendu pour effet de rallonger le temps nécessaire au montage des dossiers et à l'engagement des opérations, mais à l'inverse de sécuriser celles qui feront l'objet d'une aide de l'État.

- **Évaluation par le DDE**

Le DDE s'attache à fournir les réponses aux différents points soulevés par le TPG dans son courrier adressé au préfet le 6 juillet 2010.

- Il précise tout d'abord que la procédure des certificats administratifs, si elle a conduit les bailleurs sociaux à déposer le plus possible de demandes dans un souci d'affichage, y compris pour des opérations qui n'étaient manifestement pas finalisées, a cependant permis d'engager 116 M€ sur des opérations vérifiées comme pouvant être lancées avant la fin de l'année 2010, permettant la programmation de 3 900 logements, répondant par là à la demande du préfet⁷.

Au sujet des restes à payer, le DDE fait observer dans une remarque préalable, qu'en l'absence de toute liste arrêtée par les ministres chargés du budget, du logement et de l'Outre-Mer, prévue à l'article 1 du décret du 16 décembre 1999, celui-ci ne s'applique pas aux subventions accordées pour le logement outre-mer. Il applique donc les conditions de délais prévues à l'article 372-8 du CCH. Lors de la mission d'audit, une vérification effectuée auprès des administrations centrales du logement et de l'outre-mer a confirmé l'absence d'une telle liste. C'est donc à bon droit semble-t-il que le DDE fait référence aux seules dispositions du CCH pour les aides à la pierre au titre de la LBU. Il est nécessaire ici de préciser que pour les opérations faisant intervenir l'aide fiscale, les dispositions réglementaires et législatives ne sont pas les mêmes et que dans ce cas il convient de retenir la disposition la plus contraignante.

A partir de cette remarque, et après analyse des opérations non soldées, le DDE signale la différence de nature des opérations entre logement locatif social et logements en accession notamment dans le cadre des opérations RHI ou réalisées avec l'aide du FRAFU qui ne sont pas soumises aux mêmes délais de réalisation.

Si on tient compte de cette différenciation, le montant du reste à payer sur l'aide à la pierre, correspondant aux dispositions de l'article 372-8 du CCH, est selon le DDE de 216 033 702,95 €, après identification d'opérations pouvant être désengagées pour 15 859 472 €. A la fin de l'exercice 2010, selon le relevé fait par la DDE, et après clôture des opérations devenues caduques, le montant des restes à payer s'élève à 234 685 786 € dont 78% le sont au titre des exercices 2008 à 2010.

Le montant des engagements restant à payer pour les opérations en RHI et FRAFU est évalué à 120 438 540,28 € à la date du courrier du 6 juillet. Ils s'élèveront à la fin de l'année à 93 888 654 €, pour les RHI dont près de 70%

⁷Cette estimation des besoins faite le 1^{er} juillet se révélera correcte puisque le montant des engagements au titre de la LBU pour l'ensemble de l'année 2010 sera de 106 M€ en augmentation de 109% sur 2009 – Source : communiqué de la préfecture du 14 décembre 2010 sur le bilan du logement social à La Réunion

pour des opérations antérieures à 2007 et à 27,2 M€ pour le FRAFU. C'est dû principalement à l'importance des engagements faits lors des années antérieures à 2008. Cela concerne des opérations non soldées en raison de la longueur des délais de réalisation de cette catégorie d'opérations (plus de 10 ans en moyenne).

Ainsi le total des restes à payer s'élevait, d'après le décompte de la DDE suite à son courrier en date du 6 juillet 2010, à 336 472 243,23 € présentant une différence de 22 407 721 € avec l'évaluation réalisée par le TPG.

Par la suite, dans un courrier préparé par la DDE et envoyé par le préfet au TPG le 16 décembre 2010 en réponse à son courrier du 20 septembre, celle-ci fait part de l'analyse détaillée qu'elle a réalisée sur les listes fournies par la Trésorerie Générale et le ministère chargé de l'Outre-Mer, analyse menée en application des articles du CCH cités plus haut.

Cette analyse a conduit à identifier 9,343 M€ d'opérations dont les engagements étaient antérieurs à 2007 qui ont fait l'objet d'une demande de clôture comptable. Pour celles engagées en 2007, la DDE a identifié un montant d'engagement de 3,745 M€ en cours de clôture.

Ainsi, sur les 34,242 M€ de restes à payer, identifiés comme devant être soldés par le TPG, ce sont au total 13,678 M€ qui ont donné lieu à la clôture des opérations correspondantes sur l'ensemble de la période par les services de la DDE.

Les opérations maintenues après analyse détaillée avec les opérateurs sociaux, pour être basculées dans le nouvel outil de suivi des engagements juridiques fermes de l'État Chorus, représentent un différentiel d'engagement avec l'approche menée par le TPG égal à 20,564 M€.

Toutes ces opérations maintenues ont fait l'objet de fiches justificatives, dont la mission a été destinataire⁸.

⁸Cependant, ces fiches retraçant l'état d'avancement des opérations suivant leur nature et la justification soit de leur maintien, soit de leur clôture, n'ont pas fait l'objet de ma part, d'un rapprochement précis ligne à ligne dans le délai imparti pour la mission, le TPG en ayant été destinataire et à même de mieux juger de la pertinence des justificatifs fournis pour le maintien de ces opérations. Il précise dans son courrier du 13 janvier 2011, par lequel il reconnaît l'effort d'apurement substantiel réalisé par les services de la DDE, que ces opérations doivent faire l'objet d'une appréciation de leur situation juridique exacte au delà de l'appréciation technique et d'opportunité dont elles ont été l'objet.

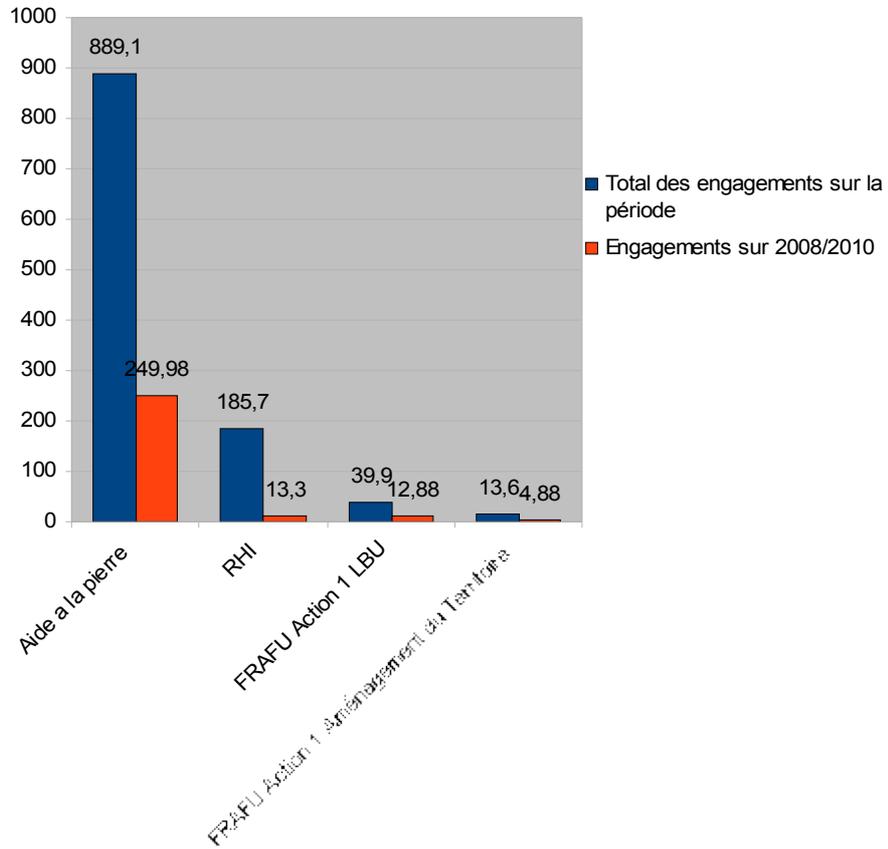
Situation des restes à payer par nature d'opération au 31 décembre 2010
 Pour la période 1996 à 2010
 et pour la période 2008/2010 (en millions d'euros)

Nature des engagements	Aide a la pierre	RHI	FRAFU Action 1 LBU	FRAFU Action 2 Aménagement du Territoire	Total
Montant total des opérations	3 289				3 289
Total des engagements sur la période	889,1	185,7	39,9	13,6	1123,3
Dont aide fiscale	133,9				133,9
Restes à payer sur la période	234,6	93,8	20,7	6,5	355,6
Engagements sur 2008/2010	249,98	13,3	12,88	4,88	281,04
Restes à payer 2008/2010	182,84	12,95	11,85	4,88	212,52
Part de RAP / Subvention totale	26,30%	50,50%	51,80%	47,70%	31,60%
Part des RAP 2008-2010/Total RAP période	77,80%	13,80%	57%	75,08%	59,76%

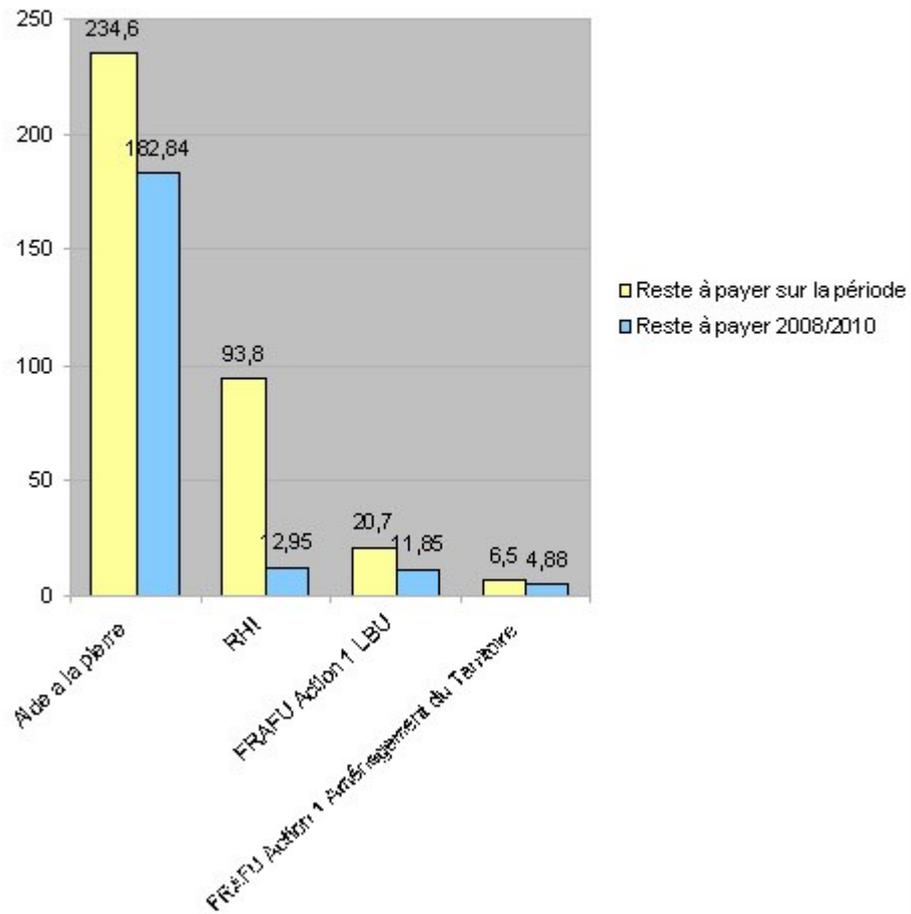
Source : Tableaux de gestion des engagements - DEAL

Source : tableau d'engagement de la DDE

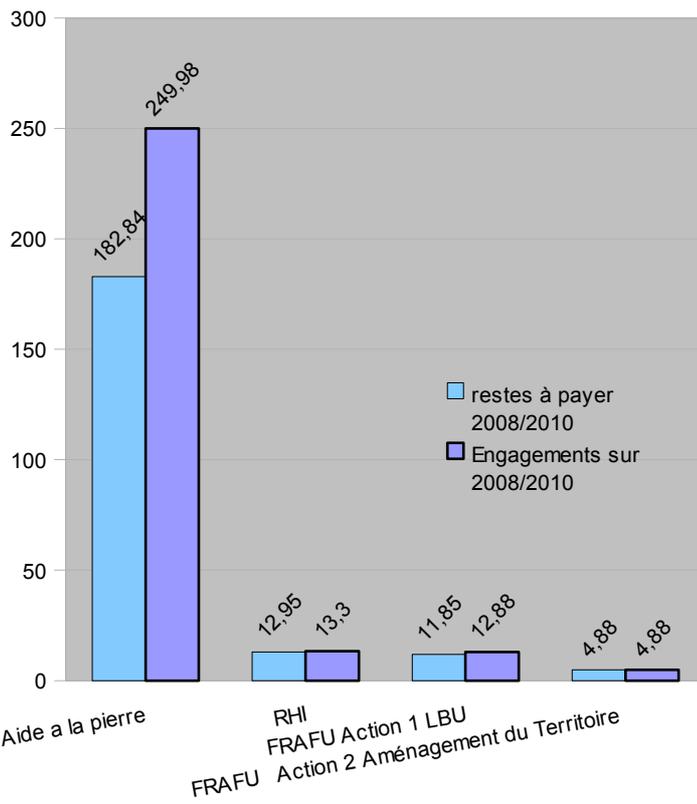
Engagements par type d'opération LBU et défiscalisation (en millions €)



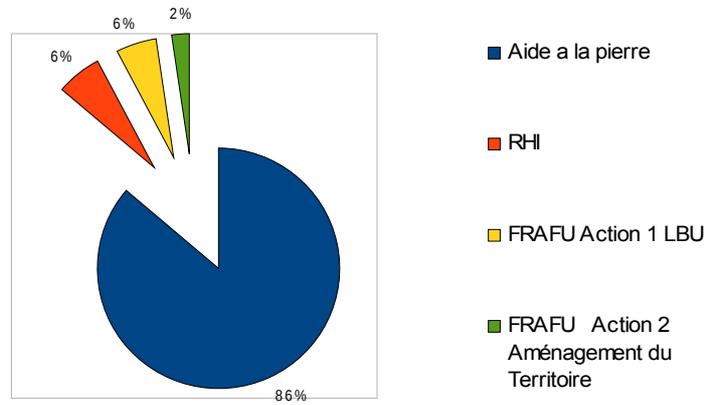
Montant des restes à payer par type d'opération (en millions €)



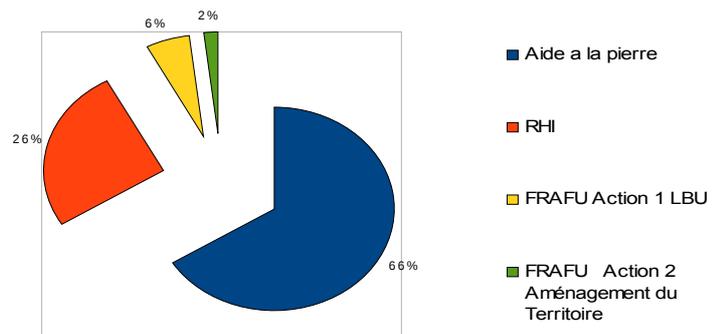
Engagements et restes à payer pour la période 2008-2010



**Restes à payer 2008-2010
(en %)**



**Restes à payer sur l'ensemble de la période
(en %)**



L'examen de ces graphiques fait ressortir que si les restes à payer de l'aide à la pierre représentent la part la plus importante sur l'ensemble de la période (66%) l'essentiel de ces restes à payer est concentré sur la période 2008-2010 (77.8%).

A l'inverse, un peu plus du tiers des restes à payer concernant les financements au titre des RHI et du FRAFU sont pour 75% liés à des engagements d'opérations antérieurs à 2008.

2.3. Éléments de constat dans la gestion des crédits de logement social

Il s'agit ici d'une appréciation portant uniquement sur la gestion des crédits du logement social par le service habitat de la DDE (ancienne organisation avant passage à la DEAL).

L'audit de la gestion de ces crédits au niveau des services du TPG n'était pas du ressort de cette mission. Cependant, à la suite d'entretiens avec le DRFP et avec ses services gestionnaires, il est possible d'émettre quelques remarques ou par la suite quelques propositions les concernant.

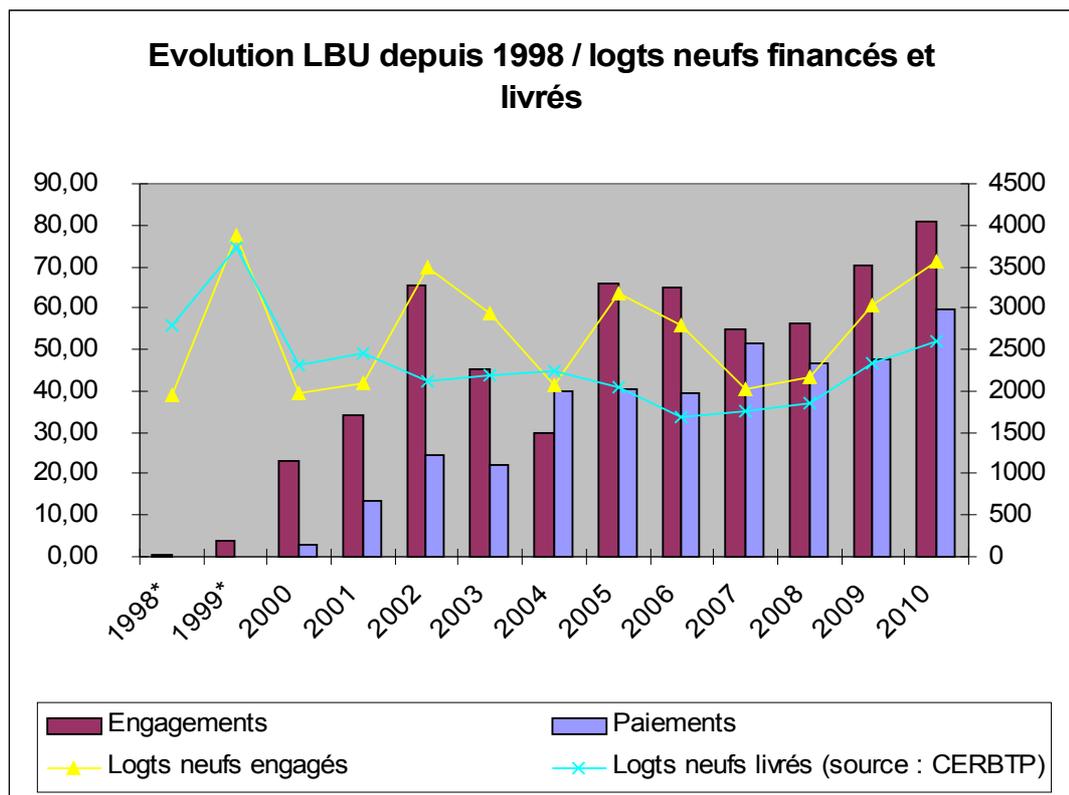
L'analyse faite de la gestion des crédits par le service habitat de la DEAL entraîne les constats suivants :

– Jusqu'à la mise en place du protocole d'engagement arrêté en mars 2008 à l'initiative de l'ancien secrétaire général de la préfecture, il apparaît que le souci d'engager rapidement les subventions annuelles destinées aux opérations de logement social sur la base de la circulaire du Secrétariat d'État à l'Outre-Mer du 21 avril 2001, ne permettait pas de fiabiliser les opérations retenues. En particulier, comme le précise le DDE de l'époque dans une note datée du 5 mars 2008 au secrétaire général, « *les subventions sont engagées sur la base des éléments cités avec une souplesse sur le Permis de Construire (acceptation du dossier avec demande de PC déposée) et prix de revient basé sur une estimation* ». Il en résultait des opérations retardées, voire désengagées qui faisaient l'objet d'un réengagement selon la gestion habituelle permise par la pluri-annualité des autorisations de programmes, souplesse dans la gestion des engagements que la LOLF et le passage aux autorisations d'engagement annualisées ne permettait plus à partir de 2006. Ces opérations dont certaines mal engagées au départ et reportées sur les exercices suivants pour la période 2000 à 2007 pèsent encore à la fin de l'année 2010 pour plus de 51 M€ d'aide à la pierre et pour près de 81 M€ dans les opérations de RHI, dans le décompte des restes à payer. Les opérations sur le FRAFU (action 1 – LBU) pour la période antérieure à 2007 pèsent pour 2,4 M€. Au cours de la période antérieure à 2007, les annulations se sont élevées jusqu'à 18,6% des engagements en 2003 et à 15,2% en 2004⁹.

– Dans la note citée au paragraphe précédent, le DDE faisait part de son souci de réduire, déjà à l'époque, le volume des restes à payer et de fiabiliser davantage les opérations retenues en proposant deux mesures d'engagement figurant dans le

⁹ Voir à l'annexe 3 : Tableaux de synthèse des engagements sur la période

protocole de mars 2008 : engagement sur PC délivré et sur la base d'un dossier en avancement de projet et repris dans le protocole conjoint du 19 avril 2010 relatif à la mise en place de la procédure d'agrément des dossiers uniques de défiscalisation avec ou sans LBU. Il semble que ce dispositif ait eu un effet réel sur la fiabilisation des opérations. A la suite de la demande faite par le TPG d'identifier les opérations devant faire l'objet d'une clôture pour la période 2007, celles-ci sont évaluées à 3,7 M€ sur un montant d'engagement s'élevant tous types d'opérations confondues à 100,7 M€ , soit 3,7% des engagements. Cette amélioration est également perceptible à la lecture du graphique ci-dessous, retraçant l'évolution parallèle des courbes de logements neufs programmés et des logements neufs livrés en 2009 et 2010 , avec un décalage plus conforme au rythme normal de production des logements ces deux dernières années.



Une telle courbe serait un indicateur intéressant de la réalisation des programmes de logements sociaux, si elle était construite non pas à partir des années de programmation écoulées, mais à l'inverse à partir des années de livraisons prévues pour ces mêmes programmations avec une réactualisation à chaque aléa de production.

– Pour les opérations en RHI dont les délais de réalisation peuvent s'étirer sur plus de 10 ans et faire l'objet d'une prolongation tant que les familles concernées ne sont pas relogées, une démarche d'engagement en trois étapes a été retenue. La première

étape consiste dans la mise en œuvre d'une MOUS pour assurer l'accompagnement social de l'opération, puis dans une deuxième étape sont lancées les phases d'étude de faisabilité et d'étude pré-opérationnelle qui précèdent la phase opérationnelle. Les deux premières étapes sont des étapes courtes mobilisant relativement peu de moyens qui permettent de mieux garantir la fiabilité des opérations et surtout de n'engager des aides de l'État que si l'étape précédente a conclu à la possibilité de réaliser la suivante. Mais les opérations anciennes traînent en longueur car souvent lancées trop tôt sans étude préalable avec des points de blocage qui empêchent leur bonne fin. Cela génère des surcoûts à la charge des communes qui ne peuvent les assurer budgétairement, retardant d'autant leur aboutissement dans des délais raisonnables. Mais jusqu'à présent la DDE n'a pas souhaité clôturer ces opérations anciennes, pour les réengager sur de nouvelles opérations dont la faisabilité serait mieux appréhendée, mais en contrepartie d'un montant de subvention total supérieur du fait des surcoûts enregistrés lors des opérations anciennes. L'achèvement de ces opérations dans des délais plus courts permettrait aussi de mettre à disposition plus de 6100 logements neufs en location ou en accession prévus dans ces opérations dont seulement 48% sont actuellement financés et 27% sont livrés en raison des blocages constatés en amont sur les aspects fonciers, réglementaires ou de relogement des familles.

– Les antennes territoriales qui instruisent les dossiers de l'aide à la pierre ont conservé l'habitude de réclamer les pièces manquantes une fois les dossiers d'opérations déposés, allongeant d'autant les délais de démarrage des travaux, une fois les dossiers complets pour bénéficier d'un engagement de crédits. D'autre part, la coordination est faible entre elles et avec le siège de la DDE sur les points de validation des dossiers. Il en résulte des retards qui s'accumulent en fin d'année au moment où il est nécessaire d'avoir engagé toutes les dotations disponibles, d'où les dysfonctionnements que de telles situations d'urgence peuvent entraîner, cela d'autant plus qu'avec les procédures de défiscalisation les procédures de validation des dossiers se sont complexifiées et les délais d'instruction devenus plus contraignants.

– Il y a un réel manque d'expérience des personnels du service habitat de la DEAL et des antennes territoriales en particulier sur les montages mixtes, LBU et défiscalisation qu'il convient de combler rapidement, la DEAL étant le service expert pour l'appréciation de la faisabilité des opérations de logement social présentées à l'aide publique¹⁰.

– Le suivi des engagements reste très formel, une fois les opérations engagées. Il est naturellement administratif, mais la concertation systématique est faible au niveau du terrain avec les opérateurs sociaux sur le bon déroulement des opérations et les aléas éventuels qui pourrait retarder la livraison des logements programmés. Il n'y a pas de suivi systématique des livraisons ni d'anticipation de ces livraisons de façon à réagir pour obtenir des opérateurs de logements sociaux le respect des délais de livraison initialement prévus.

¹⁰Au sujet de ce manque d'expérience, les responsables de la DEAL, dans une note de commentaire du rapport qui leur a été soumis à titre contradictoire, précisent que : « sur l'aspect complexité des procédures de défiscalisation, les besoins de formation sont effectivement nécessaires mais le rapport ne signale peut-être pas assez que ces procédures ont été quasiment construites à partir des expérimentations faites à La Réunion, l'année 2010 a été une année prototype où il a fallu inventer les nouvelles procédures (... la première circulaire a été signée en juin 2010) »

– Les indicateurs portant sur les livraisons réalisées, les opérations soldées et ayant donné lieu à une livraison en temps et en heure, le montant du coût des opérations ayant été subventionnées, ne sont pas fournis de manière systématique. Les données existent au sein du service puisqu'ils ont pu être fournis dans le cadre de cette mission, mais uniquement après un travail de mise en forme particulier. Le suivi des engagements ne porte que sur les opérations en cours, ignorant donc tout ce qui a été réalisé ou abandonné. La production automatique et régulière de tels indicateurs serait de nature à éclairer l'ensemble des responsables de la politique de l'habitat et le pilotage de cette politique de manière à optimiser les crédits publics et à souligner la part prise par l'État dans la mise en œuvre de cette politique.

– Le logiciel utilisé par la DDE, Zourite, permet de gérer les financements du logement social dans le cadre de la LBU. Il porte principalement sur le suivi du dossier de demande de subvention et les étapes de validation jusqu'à la décision d'engagement. Renseigné en amont et accessible par les opérateurs sociaux, il permet à ces derniers de suivre l'avancement de l'instruction de leur demande.

Il comporte également des informations touchant aux appels d'offre et au suivi de chantier, destinées aux données d'enquête du CERBTP avec actualisation régulière tous les 4 mois par les opérateurs. Le retour qui en a été fait par ces opérateurs au cours de cette mission était largement positif. Cependant il semble que la DDE n'utilise pas elle-même les informations de suivi du déroulement des opérations ni la réalité des informations actualisée par les opérateurs, à l'exception de la phase d'engagement et d'instruction de dossier. D'autre part ce logiciel ne prend pas en compte jusqu'ici la gestion des dossiers ayant recours à la défiscalisation.

Une étude est cependant en cours pour revoir cet outil de suivi et mettre en place un outil commun aux services concernés pour le suivi des opérations de financement par la défiscalisation¹¹. La mise en service de ce nouveau logiciel est programmé pour le 1er trimestre 2011,

– L'objectif essentiel de la politique de l'État en matière d'habitat, qui est la livraison dans des délais rapides des logements programmés, n'est pas suffisamment pris en compte dans le suivi de la programmation. Celle-ci se déroule, à compter du jour de l'engagement, « au fil de l'eau » avec les éventuelles relances déclenchées par les points d'alerte concernant les délais de réalisation des diverses étapes selon la nature des opérations (aide à la pierre, RHI, FRAFU) avec des procédures qui ne sont pas harmonisées. La conséquence en est la difficulté pour le service de l'habitat de fournir quasi instantanément l'état réel de la livraison des logements avec vraisemblance au-delà d'un horizon temporel particulièrement court.

– L'absence d'anticipation sur les éventuels décalages dans la livraison des opérations peut entraîner des conséquences importantes pour les opérateurs sociaux comme pour les investisseurs dans le cadre des opérations mixtes associant LBU et défiscalisation dans leur financement (reprise des réductions d'impôt accordées au titre de la défiscalisation si les délais de réalisation ne sont pas respectés).

¹¹Note pour la DDE de La Réunion sur le suivi des opérations de défiscalisation dans Zourite du 25 /11/2010 – par Nuwa solutions Informatiques

– Le nécessaire travail d’instruction conjoint entre les services de la DEAL et ceux de la DRFP pour les dossiers de demande d’agrément associant les diverses formes de subvention au logement social de la part de l’État impose une concertation et un accord sur les procédures à suivre et une compréhension réciproque des contraintes de chaque service, contraintes qui se cumulent, la contrainte la plus élevée l’emportant sur la moins forte. Or dans le cadre des opérations de financement mixte, les contraintes liées à l’instruction des dossiers et au respect des délais imposés par les articles 199 undecies A et 217 undecies du CGI l’emportent sur celles posées par l’article 372-8 du CCH ou du décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 sur les subventions de l’État pour des projets d’investissement. Jusqu’à présent, il n’a pas semblé, lors des échanges avec les responsables des services de la DDE et de la DSF qu’il y ait eu un travail commun mené entre ces services pour définir localement les indicateurs de suivi (les données demandées à chaque service sur les indicateurs de suivi de consommation de crédits, de volume d’engagement de LBU, de montant de mandatements ne correspondaient pas aux mêmes ensembles et ont nécessité à chaque fois des explications sur les écarts existant entre les diverses sources d’information)¹².

– La présentation du suivi opérationnel des opérations à tous les partenaires de la politique du logement social de façon régulière dans le cadre d’une instance du type du conseil départemental de l’habitat fait défaut et laisse les services mener seuls, dans un système de relations le plus souvent bilatérales avec les opérateurs sociaux, la conduite des programmes de logements sociaux, ce qui va à l’encontre d’une véritable gouvernance qui doit être améliorée par une meilleure coordination de l’ensemble des acteurs du logement social.

¹²Dans leur note de commentaire les responsables de la DEAL tiennent à préciser que plusieurs réunions de travail ont eu lieu et que la DDE et la DSF ont échangé à plusieurs reprises leurs tableaux de suivi respectifs. L’auteur du rapport ne conteste pas cette affirmation. Mais il maintient qu’il ne lui a pas été démontré que des outils communs avaient été élaborés pour suivre ces opérations.

3. Les pistes d'amélioration dans la gestion du logement social

3.1. Les améliorations à apporter dans la gestion interne à la DEAL

Le problème le plus évident dans la méthode de gestion des crédits du logement social à la DEAL de La Réunion est que ce service s'est inscrit jusqu'à présent dans une gestion traditionnelle du suivi des engagements en s'assurant de ne pas perdre de crédits LBU annuellement alloués, ce qui le conduisait à se concentrer sur le montage amont des dossiers d'engagement dans des délais compatibles avec la disponibilité des crédits alloués. Cette préoccupation était d'autant plus prégnante, qu'au dire de la DEAL, l'obtention du visa du CFR indispensable à la sortie des arrêtés LBU demandait souvent un délai particulièrement long qui pénalisait la sortie de ces arrêtés d'attribution¹³.

Cette gestion des programmes n'est plus de nature à répondre aux exigences d'une politique publique nouvelle du logement social à La Réunion, comme le rappelle le préfet dans sa lettre de saisine du ministre pour la mise en place de cette mission d'audit.

L'importance de la demande en matière de logement social dans le département et l'urgence des besoins à satisfaire à un moment où la commande publique connaît un repli certain¹⁴ impliquent de fiabiliser les opérations en veillant à ce que les aides accordées correspondent à une livraison rapide des programmes.

Il convient donc de modifier les modes de gestion de l'ensemble des crédits du logement social en construisant des indicateurs de suivi calés sur la livraison des logements et non plus seulement sur les engagements d'AE. D'où cette première proposition d'amélioration.

1^{ère} recommandation :

Mettre en place des indicateurs de suivi des programmes financés à partir de la date prévisionnelle de livraison des logements et organiser toutes les étapes critiques de gestion des dossiers à partir de cette contrainte de livraison

L'importance de la mise à jour de l'état d'avancement des travaux et de l'identification d'éventuels aléas susceptibles d'entraîner des retards dans l'achèvement des opérations de logement social est aujourd'hui accrue avec les financements liés à la défiscalisation. C'est pourquoi il convient de provoquer des rencontres systématiques avec les opérateurs au plus près du terrain pour s'assurer que les opérations ayant bénéficié de l'aide de l'État ne dérapent pas en terme de délais. Les antennes

¹³Ce point n'a pas fait l'objet d'une vérification auprès des services du CFR (aujourd'hui CBR) dans le cadre de cette mission, car il n'est pas apparu comme un élément déterminant des difficultés à engager les crédits de LBU dans les courriers échangés et mis à disposition de la mission. D'autre part, cela relevant de la gestion des dossiers par les services du CFR, la mission n'était pas compétente pour procéder à l'évaluation de la démarche interne d'instruction des dossiers par ces services. Il est vraisemblable, toutefois que compte tenu de la double instruction des dossiers, ces délais d'obtention du visa du CFR devaient augmenter significativement les délais d'instruction et de prise des arrêtés d'engagement de LBU.

¹⁴Lettre de saisine du préfet du 15 septembre 2010.

territoriales de la DEAL doivent être à même de pouvoir informer le siège sur la situation concrète de chaque programme avec une périodicité relativement fréquente à définir entre la DEAL et les opérateurs.

2^{ème} recommandation

Mener sur le terrain, au niveau de chaque antenne, des réunions périodiques (plusieurs par an) d'état d'avancement des programmes avec les opérateurs sociaux pour s'assurer du bon déroulement des opérations et du respect des délais d'achèvement des travaux.

Le logiciel Zourite, en cours d'amélioration pour intégrer les aspects liés à la défiscalisation, devrait pouvoir constituer le support d'information et d'alerte sur les diverses étapes clés et les aléas éventuels liés à la réalisation des programmes.

3^{ème} recommandation :

Étudier dans quelle mesure le logiciel interactif Zourite peut être paramétré au niveau des données « appels d'offre » et « suivi de chantier » pour constituer le système d'évaluation et de validation des étapes clés dans le déroulement des programmes de logements sociaux jusqu'à la livraison effective avec un système d'alerte si des événements particuliers sont de nature à générer des retards pour la livraison dans les délais prévus.

Pour repartir sur une vision plus actualisée de la situation réelle de la politique du logement social et des engagements de l'État, il convient de procéder à une nouvelle analyse des opérations engagées pour clôturer celles qui présentent un risque de désengagement réel et qui ne justifient pas d'une prorogation des délais de réalisation en raison de leur non engagement dans les délais prévus par les textes ou dont l'achèvement n'est pas envisageable dans un délai proche. Un tel plan d'apurement à mener en lien avec les bailleurs sociaux doit permettre d'éliminer les opérations les plus anciennes et de limiter le volume des restes à payer notamment aux opérations d'aide à la pierre programmées sur les quatre dernières années.

4^{ème} recommandation

Procéder à un plan d'apurement des opérations anciennes qui n'ont pas été engagées ou dont les délais d'achèvement sont trop éloignés de manière à limiter les restes à payer aux opérations d'aide à la pierre engagées sur les quatre dernières années.

Si l'information sur la situation des diverses opérations existe au sein du service Habitat-logement social, celle-ci n'est pas structurée pour présenter une vision synthétique de l'action de l'État dans le domaine du logement social par grandes sous-actions (aide à la pierre, RHI, FRAFU) et dans une vision prospective au minimum sur les 4 années correspondant au délai normal prévu par le CCH pour la réalisation des opérations de construction de logements sociaux à partir de la décision de financement des programmes correspondants. Il convient de définir les principaux indicateurs de synthèse utiles à l'appréciation de la politique d'aide au logement social menée par l'État. Ces résultats de synthèse, qui doivent être différents des indicateurs de suivi au quotidien, indispensables et propres au bon fonctionnement du service Habitat-logement social de la DEAL, auront pour vocation de renseigner le préfet et les responsables des services de l'État sur la réalité de la situation du logement social dans le département et devront être actualisés en continu de façon à présenter la situation la plus exacte possible à toute demande de leur part.

5^{ème} recommandation

Présenter des tableaux de synthèse de la politique du logement social par grandes sous-actions avec des indicateurs retraçant l'effort de l'État pour l'ensemble des opérations engagées et financées au cours d'une période donnée ainsi que le nombre de logements livrés et la programmation pour les 4 années suivantes (correspondant au délai de livraison des logements subventionnés au titre de la LBU).

La présentation de ces tableaux de synthèse devrait comporter également l'état des crédits engagés, mandatés et ceux qui restent à payer après rapprochement avec les services financiers chargés du paiement et indiquer les taux d'opérations reportées, annulées ou terminées dans les délais.

La complexité du montage des dossiers liée en particulier aux opérations de défiscalisation, mais aussi à la nature des opérations susceptibles d'être admissibles à l'aide de l'État (opérations en VEFA par exemple) nécessite d'harmoniser les procédures et de définir les étapes de validation internes à la DEAL entre les différents services des antennes et du siège. En particulier la procédure de consultation des autres services de la DEAL pouvant intervenir dans la délivrance de l'agrément, doit être clairement précisée, assortie de délais de réponse impératifs.

Il convient d'examiner avec les opérateurs sociaux le contenu des dossiers de demande très en amont et de n'accepter le dépôt des dossiers qu'une fois tous les documents nécessaires à l'instruction obtenus de façon à sécuriser les programmes retenus à l'aide financière de l'État et à limiter au minimum le délai d'instruction de manière à raccourcir les délais de démarrage des opérations après dépôt des dossiers.

6^{ème} recommandation

Mettre en place, dans le cadre de la démarche qualité interne à la DEAL, un groupe de travail temporaire pour harmoniser les procédures de validation des demandes de financement des opérateurs de logement social, entre les différents services du siège et les antennes et définir la phase de dépôt des dossiers en fonction de la préparation amont des pièces de ces dossiers par les opérateurs eux-mêmes, avec l'objectif de raccourcir les délais de démarrage des opérations à compter du dépôt des dossiers.

3.2. Les améliorations à apporter dans la gestion inter-services et avec les acteurs locaux

Les nouvelles bases de la politique de logement social soutenue par l'État, modifient fortement les procédures d'instruction et de suivi des programmes de construction de logements par les bailleurs sociaux. En particulier, la complexité des montages financiers de ces programmes faisant intervenir la défiscalisation, le développement de nouveaux produits tels les programmes en VEFA qui tendent à se systématiser dans la conjoncture actuelle et ne sont pas exempts d'inadaptation à la politique départementale du logement social, la réduction de la ressource publique et la volonté d'optimiser l'efficacité de celle-ci, tous ces éléments font que la gestion du dossier du logement social ne peut plus être, comme par le passé, du seul ressort du service Habitat-Logement social de la DEAL.

Le partage de l'information, la cohérence des décisions des services compétents, la nécessaire évaluation commune des actions menées imposent une gouvernance coordonnée entre tous les acteurs de l'ensemble de la chaîne du logement social au niveau départemental pour une plus grande efficacité au regard de la demande à satisfaire dans ce domaine.

La diversité des montages financiers implique des contraintes particulières notamment en matière de délai de réalisation des opérations financées avec de l'aide publique. La fiabilité des programmes est une condition majeure de l'aide de l'État en raison des conséquences lourdes qui peuvent résulter du non aboutissement des programmes retenus. On constate ainsi que le suivi des dossiers de logement social implique une nouvelle technicité assortie de contraintes supplémentaires qu'il convient de maîtriser. Cette maîtrise des paramètres de bon engagement des programmes de logements sociaux vient s'ajouter à la nécessaire expertise technique des services de la DEAL dans l'évaluation de la faisabilité de ces programmes.

A l'inverse, l'expertise technique des services de la DEAL pour l'évaluation des projets présentés à un financement public n'est pas discutable. Ce n'est donc pas sans raison que, dans le cadre de la préparation de la circulaire complémentaire à la circulaire du 1er juin 2010, sur le co-financement des opérations de construction de logements

sociaux, les services centraux des finances, du logement et de l'Outre-Mer ont réaffirmé le rôle pilote de la DEAL et sa maîtrise des paramètres de bonne fin.

C'est donc de façon totalement justifiée que lui incombe la responsabilité du choix des programmes de construction de logements sociaux et l'évaluation de leur fiabilité pour l'ensemble des services de l'État.

La DEAL doit se mettre en situation de connaître les contraintes propres à chaque programme, non seulement sous leur aspect réglementaire ou technique au regard du CCH mais aussi au regard des dispositifs réglementaires et législatifs propres aux autres services intervenant et en particulier le Code Général des Impôts (CGI). Dans ce domaine du financement multiple des programmes de logements sociaux, les contraintes de chacun ne s'annulent pas mais s'alignent sur les contraintes les plus fortes. En l'occurrence, ce sont celles liées à la procédure de l'aide fiscale qui sont à prendre en compte prioritairement. Il faut donc que les services de la DEAL s'organisent pour que l'ensemble de ces nouvelles données soit connu et partagé.

Tout d'abord il convient que l'instruction des dossiers se fasse de façon coordonnée et complémentaire et non pas indépendante dans chaque service sur la base du dossier unique tel que prévu dans la nouvelle procédure.

7^{ème} Recommandation

Veiller à ce que le dossier demandé aux opérateurs sociaux pour bénéficier d'une aide fiscale soit unique et que l'instruction se fasse de façon coordonnée et non pas indépendante dans le respect des délais impératifs de décision de 5 mois pour une instruction locale et de 6 mois s'il est fait recours à un agrément central au maximum, après délivrance de l'arrêté LBU sous 2 mois. Il convient de veiller à ce que cette procédure soit mise en œuvre pour toutes les demandes d'aides publiques, y compris celles relevant du seul financement par la LBU.

Lors du déroulement de la mission, il a été constaté que l'instruction parallèle des dossiers ayant recours à la défiscalisation par les services de la DRFP et les services de la DEAL générait de nombreux va-et-vient et demandes d'information complémentaires, source d'allongement des délais d'instruction. Cela ne devrait plus être le cas lorsque la nouvelle procédure d'instruction des demandes de défiscalisation sera mise en place par la circulaire complémentaire à celle du 1er juin 2010 avec instruction préalable et décision d'engagement par la DEAL puis instruction complémentaire par la DRFP¹⁵.

La question des délais et des paramètres de faisabilité devient essentielle. Il est fondamental que les procédures d'instruction et de suivi de l'exécution des programmes soient bien fixées. Notamment les étapes clés avant et après engagement déclenchant les procédures d'alerte doivent pouvoir être précisées et partagées dans le cadre d'un groupe de travail méthodologique avec l'ensemble des intervenants et acteurs des programmes.

¹⁵ La circulaire concernant le nouveau dispositif d'instruction des dossiers de défiscalisation pour le financement du logement social est parue le 15 février 2011.

8^{ème} recommandation

Élaborer au sein d'un groupe de travail ad hoc, les procédures et les indicateurs de suivi, les procédures d'évaluation d'avancement des programmes, les points de vigilance et les étapes clés de déclenchement d'alerte en cas de retard dans la réalisation pour décision de prorogation, réduction de délai ou clôture des opérations. Ces éléments devront être intégrés au protocole d'accord du 19 avril 2010 passé entre les services de l'État et les bailleurs sociaux en complément de la constitution des dossiers de demande d'engagement de l'aide de l'État.

La complexité des montages financiers des programmes présentés par les bailleurs sociaux et les contraintes de procédures attachées à ces montages complexes nécessitent que l'ensemble des personnels des services concernés (siège et antennes territoriales de la DEAL, personnels de la DRFP) soient formés à ces nouvelles règles qui ressortent autant de la bonne connaissance des paramètres financiers que de celle des paramètres techniques.

9^{ème} Recommandation

Organiser en parallèle à la 8^{ème} recommandation un séminaire de formation de l'ensemble des agents de la DEAL en partenariat avec des experts locaux (CDC, DRFP, chargé de mission « défiscalisation » du SGAR, bailleurs) sur les montages financiers complexes de programmes de logements sociaux. Cette formation doit permettre de comprendre et maîtriser les contraintes de chacun pour identifier les points essentiels de vigilance et de validation conditionnant la réussite de ces programmes.

Enfin il apparaît que la définition de la politique du logement social souffre au niveau départemental d'une absence de stratégie et d'engagement des élus à travers le Conseil Départemental de l'Habitat dont ce devrait être le rôle. Il conviendrait de faire en sorte que cette instance redevienne un lieu de débat où s'élabore une véritable politique locale de l'habitat et du logement social à la hauteur des enjeux et des besoins du département, politique partagée par tous les acteurs. Notamment dans le contexte de rareté du foncier et de développement de l'urbanisation, un lien plus fort entre politique foncière, réflexion sur l'aménagement urbain et politique de l'habitat social devrait pouvoir être créé au sein de ce CDH. Pour redonner une nouvelle dimension et un nouveau rôle au CDH, il pourrait être réuni à un rythme régulier pour débattre sur les orientations à donner à la politique du logement social et définir les priorités tant territoriales, urbaines que sur la nature des programmes (locatif ou en accession, groupés ou diffus, ...). La création d'un groupe de pilotage opérationnel de suivi des opérations de logement social serait constitué avec des responsables des services de l'État, des collectivités territoriales et des bailleurs sociaux qui assurerait un bilan et une évaluation des opérations à partir d'indicateurs et des tableaux de bord appropriés, ainsi soumis au débat.

10^{ème} recommandation

Mettre en place un groupe de pilotage opérationnel sous l'autorité du préfet regroupant à un haut niveau, des responsables des services de l'État, des collectivités locales et des bailleurs pour assurer la cohérence nécessaire entre politique foncière, stratégie urbaine et politique du logement social, politique définie au sein du CDH et en assurer le suivi en rapportant régulièrement à celui-ci l'état d'avancement des programmes et les éléments d'appréciation de la politique conduite en ce domaine.

3.3. Recommandation particulière à l'application des délais

Pour ce qui concerne les délais relatifs à chaque type de subvention pour les programmes de logement social, source de divergence d'interprétation entre les services déconcentrés de l'État lorsqu'il s'agit de l'aide à la pierre, il semblerait utile d'arriver à un accord entre services selon l'analyse des textes concernés, qui figure dans le tableau de l'annexe 4, qui pourrait se ramener à la disposition suivante :

11^{ème} recommandation

Appliquer les délais prévus à l'article R372-8 du CCH pour les opérations bénéficiant uniquement de la LBU. Pour toutes les opérations bénéficiant d'un financement mixte, ce sont les délais prévus aux articles 119 undecies A et 217 undecies du CGI qui s'imposent.

Cette difficulté d'interprétation ne se pose pas concernant les opérations en RHI qui relèvent de la circulaire spécifique aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure RHI dans les DOM du 26 juillet 2004, ni pour les opérations réalisées avec l'aide du FRAFU qui relèvent du code de l'urbanisme et auxquelles s'appliquent donc les dispositions générales du décret du 16 décembre 1999.

Conclusion

La mission d'audit sollicitée par le préfet de La Réunion sur les conditions d'instruction du dossier du logement social au cours des dernières années a permis de mettre en évidence les évolutions intervenues dans le montage des programmes de logements sociaux et leur complexification.

Le débat sur l'interprétation des textes réglementaires concernant le suivi des opérations et le respect des délais provoqué par les précédents chefs de service (TPG et DDE) à l'origine de cette mission a fait ressortir la difficulté d'instruire de manière indépendante les dossiers d'agrément déposés par les bailleurs sociaux pour bénéficier de l'aide de l'État et la perte d'efficacité des crédits dégagés à cette fin à la suite de reports successifs et d'annulations d'opérations mal évaluées.

Des efforts de concertation réalisés sous le pilotage de l'ancien secrétaire général de la préfecture ont permis d'harmoniser les dossiers d'instruction mais surtout de fiabiliser les opérations retenues à l'aide publique, efforts qui ont été concrétisés dans la programmation des dernières années, à compter de 2008.

Mais, au moment où les dossiers de demande de subvention exigent, par la complexité de leur montage financier, de maîtriser les contraintes attachées à chacun des aspects des dossiers, aspects financiers autant que techniques, la gestion habituelle réalisée par les services de la nouvelle DEAL ne peut plus se limiter au suivi des dossiers d'engagement des aides en LBU.

Cette gestion, qui par le passé pouvait s'adapter avec une souplesse certaine aux aléas de la programmation et à la prolongation des délais tant d'instruction des dossiers qu'à la réalisation des programmes dans les délais prévus, ne peut plus avoir cours aujourd'hui.

L'exigence de fiabilité des opérations retenues est primordiale en raison des contraintes propres à chaque mode de financement public.

De plus l'attribution de ces nouvelles formes d'aide publique conditionnent d'autres sources de financements (prêts de la CDC) exigeant elles-mêmes des contraintes supplémentaires (garantie, délais,...).

Il est donc essentiel pour le ou les services en charge de l'instruction et du suivi des programmes de logement social d'intégrer dans leur mode de gestion des aides publiques l'ensemble des contraintes imposées par les sources de financement retenues.

Ainsi la question des délais de clôture des opérations qui a constitué l'indicateur d'alerte déclenché par le TPG de l'époque, devient prégnante car leur non respect, outre qu'il retarde d'autant la livraison de logements sociaux, génère des conséquences graves pour les investisseurs ayant eu recours à la défiscalisation par exemple.

Ce n'est donc plus la seule instruction des dossiers de demande d'aide déposés par les bailleurs sociaux qui doit se faire dans des délais impératifs imposés par les textes. C'est la date de livraison effective des logements qui constitue la contrainte principale.

Dès lors la garantie de bonne fin des opérations retenues, garantie incombant aux bailleurs sociaux doit être appréciée par les services experts de la DEAL pour l'ensemble des services instructeurs.

C'est la pertinence de cette appréciation, et la capacité à suivre le déroulement sur le terrain des programmes qui feront que les programmes financés seront produits en temps et en heure.

Pour cela, il est essentiel qu'une nouvelle gouvernance visant à une meilleure coordination de tous les acteurs de la chaîne de production des logements sociaux soit mise en place et que la connaissance des contraintes de chaque partenaire soit également assimilée par tous.

C'est donc cette concertation qu'il faut mettre en œuvre très rapidement en l'associant à des objectifs clairs sur la politique du logement social conduite dans le département. Cette concertation associée à une formation des personnels des services instructeurs leur permettra de procéder en toute connaissance au choix des programmes les plus performants au regard de cette politique publique et d'optimiser ainsi les moyens financiers apportés par les pouvoirs publics à la concrétisation des programmes de logements sociaux.

Ce sera une des conditions majeure pour atteindre les objectifs souhaités par l'État, et répondre ainsi à une demande considérable de logements sociaux dans le département.

Pour cela, il convient de mettre en place ou compléter les procédures et les outils de gestion existants au sein des services concernés et pour lesquels, dans le cadre de la mission d'audit, quelques pistes d'amélioration ont été suggérées.

Gérard RUIZ

A blue ink signature of Gérard Ruiz, consisting of a large, stylized 'G' followed by a cursive 'RUIZ'.

Inspecteur général de
l'administration du développement durable

Annexes

- 1 – Lettre de mission
- 2 – Liste des personnes rencontrées
- 3 – Tableaux de suivi des engagements de subventions par nature d'opération sur la période 1996-2010
- 4 – Tableau récapitulatif des délais relatifs aux aides publiques
- 5 – Glossaire des sigles et acronymes

1. Lettre de mission



PREFECTURE DE LA REUNION

LE PRÉFET

Saint-Denis, le 15 SEP. 2010

Le préfet de La Réunion

A

Monsieur le ministre de l'écologie, de l'énergie,
du développement durable et de la mer

*A l'attention de
Monsieur Jean-François MONTEILS
Secrétaire général*

Objet : gestion du logement social à La réunion

PJ : 1 dossier

Comme suite à notre récent entretien lors de mon déplacement en métropole, je sollicite l'intervention du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) afin de mener une mission d'audit sur les conditions dans lesquelles le dossier du logement social a été instruit au cours de ces dernières années et sur les pistes d'amélioration qui pourraient être empruntées.

En effet, à la faveur d'un dossier que m'a remis récemment le trésorier payeur général sur la gestion des restes à payer, j'ai constaté que plus de 350 millions d'euros restaient à mobiliser, sur des opérations engagées parfois depuis 1996.

J'en ai conclu que soit ces opérations avaient été clôturées depuis plusieurs années, sans suivi budgétaire particulier, soit elles n'étaient toujours pas clôturées, ce qui, vous l'admettez, posent un problème de fiabilité au moment de leur engagement.

Il me semble qu'un suivi rigoureux de ces crédits n'a pas été opéré quelles que soient les divergences d'interprétation sur ce point entre le trésorier payeur général, parti à la retraite, et le directeur départemental de l'équipement. Cette situation est d'autant plus déplorable qu'elle intervient dans un domaine aussi sensible que le logement social à La Réunion. Une demande considérable reste à satisfaire dans ce domaine à un moment où, de surcroît et plus globalement, la commande publique connaît un repli certain.

Vous trouverez en pièces jointes tous les documents concernant cette affaire.

.../...

.../...

Je souhaite à l'occasion de la mise en place de la DEAL au 1^{er} janvier 2011, qu'une situation claire et stabilisée me permette d'engager sur de nouvelles bases la politique publique du logement social à La Réunion, en complément, notamment, de la création d'un haut conseil de la commande publique que je viens de créer avec l'aide de l'ancienne ministre, Mme Margie SUDRE, qui a accepté d'en assurer la présidence.

Je suis bien sûr ainsi que mes services à votre disposition et à celle de la mission que vous voudrez bien diligenter rapidement, pour répondre à toute demande d'information complémentaire que ma demande susciterait de votre part.



Michel LALANDE



2. Liste des personnes rencontrées (janvier 2011)

Préfecture

M. Michel Lalande - Préfet

M. Richard Daniel Boisson - Sous-Préfet Cohésion sociale et jeunesse

M. Serge Bideau – Sous-Préfet de Saint-Benoît

SGAR

M. J.J. Tomasini - chargé de mission défiscalisation et TIC

DEAL

M. Bertrand. Galtier - Directeur

M. Daniel .Courtin - Directeur adjoint

Service Habitat- Logement social

M. Christophe Huss – Chef de service

Mme Christelle Lefeuvre

Mme Patricia Omez

Mme Eve Roy

M. Jaime De Almeida

M. Th. Payet

Mme Françoise Lun-Sin - chef d'Antenne Ouest (St-Paul) et équipe Habitat

Mme Caroline Wolf, chef d'Antenne Est (St-Benoît) et équipe Habitat

M. Remi Josso, chef d'Antenne Nord (St-Denis) et équipe Habitat

M. Michel Piriou, chef d'Antenne Sud (St-Pierre) et équipe Habitat

Service Aménagement durable, Energie, Climat

M. Laurent Condommines – Chef de service

DRFP

M. Jean Luc Chevalier – Directeur régional

M. Guy Bensaïd – Administrateur des finances publiques, responsable du pôle fiscal

Service du Contrôle budgétaire

Mme Lely

Mme Mroczyck

M. Arouldassou

ARS

M. Jean Claude Denys - Responsable du service Santé environnement

M. Bertrand Daniel

Caisse des Dépôts

M. Michel Pupin – Directeur régional

Elus

M. Gilbert Annette – Maire de Saint-Denis

Mme Monique Orphe – 1ère adjointe au maire de Saint-Denis

M. Yves Langenier – Maire du Port – Président du TCO -

M. David Lorion – Adjoint au maire de Saint-Pierre – Vice-président du Conseil Régional

Bailleurs sociaux

SHLMR : Mme Véronique Ozil - Directrice générale

SEMAC : M. Di. Carlo – Directeur général
M. B. Noël

SEMADER : M. Joel Personné - Directeur général

SIDR : M. Philippe Jouanen – Directeur général

SEDRE : M. Philippe Lapierre – Directeur général

Opérateurs sociaux

SICA Habitat Réunion : M. Jean-Max Clain – Directeur

Groupe Bourbon Bois : M. Patrice Nosjean – Directeur
M. Gilles Waro – Directeur SPIB

3. Tableaux de suivi des engagements de subvention par nature d'opération sur la période 1996-2010, sources : DEAL

Tableau 1

Aide à la Pierre 1996-2010							
Année (1)	Nbre de Logements (2)	Nbre de Logements livrés (3)	Montant engagé (4)	Coût total de l'opération (5)	Montant de la Défiscalisation (6)	Montant mandaté (7)	Reste A payer (8)
1996	10		77 271	0		77 271	0
	10		77 271	0		77 271	0
1997	59		411 392	0		398 699	12 693
	69		488 663	0		475 971	12 693
1998	51		954 337	0		954 337	0
	120		1 443 000	0		1 430 308	12 693
1999	154		4 529 221	0		4 514 403	14 818
	274		5 972 221	0		5 944 711	27 510
2000	1 626	2 317	32 446 650	120 068 191		32 332 848	113 802
	1900	2317	38 418 872	120 068 191		38 277 559	141 312
2001	2 525	2 783	43 008 185	150 109 235		42 813 920	194 265
	4425	5100	81 427 057	270 177 426		81 091 480	335 577
2002	4 146	2 476	80 926 283	242 926 964		80 126 446	799 837
	8571	7576	162 353 340	513 104 390		161 217 926	1 135 414
2003	3 265	2 700	63 351 696	188 988 146		62 524 098	827 598
	11836	10276	225 705 036	702 092 536		223 742 024	1 963 012
2004	2 309	2 745	43 759 443	135 152 619		42 742 789	1 016 655
	14145	13021	269 464 479	837 245 156		266 484 813	2 979 666
2005	4 188	2 565	89 339 177	348 753 372		77 847 256	11 491 922
	18333	15586	358 803 656	1 185 998 528		344 332 068	14 471 588
2006	3 290	2 390	75 660 472	291 405 263		59 741 303	15 919 168
	21623	17976	434 464 128	1 477 403 791		404 073 372	30 390 756
2007	2 646	2 315	70 705 682	252 139 802		49 252 362	21 453 320
	24269	20291	505 169 810	1 729 543 593		453 325 734	51 844 076
2008	2 697	2 341	72 191 036	280 140 856		39 961 575	32 229 460
	26966	22632	577 360 845	2 009 684 449		493 287 309	84 073 536
2009	3 788	2 777	84 889 802	532 969 402	31 166 986	21 727 950	63 161 853
	30754	25409	662 250 648	2 542 653 851	31 166 986	515 015 259	147 235 389
2010	4 061	3 170	92 972 912	746 347 843	102 753 038	5 522 514	87 450 398
	34815	28579	755 223 559	3 289 001 694	133 920 024	520 537 773	234 685 786
	34 815	28 579	755 223 559	3 289 001 694	133 920 024	520 537 773	234 685 786

(1) avant le décret du 2 mars 2001, l'aide de l'Etat était versée à la CDC pour diminuer la charge des emprunts

(2) = nombre total de logements financés tous produits

(3) = source CERBTP tous produits sauf réhabilitation

(4) montant engagé aide à la pierre

(5) = prix prévisionnel d'une opération (=charge foncière + coût construction + honoraire)

(6) = montant des opérations défiscalisées engagées au titre de la LBU dans l'année

(7) = montant mandaté sur les opérations de l'année

(8) = montant en cours (engagement - mandatement)

Tableau 2

RHI 1998 – 2010

Année (1)	nombre d'opérations	opérations non soldées	montant des subventions €	montant mandaté toutes gestions (1998 à 2010)	Reste A mandater
1998	24	1	6 307 521,24 €	5 671 637,04 €	338 458,94 €
	24	1	6 307 521,24 €	5 671 637,04 €	338 458,94 €
1999	11	0	6 913 764,16 €	5 487 708,27 €	0,00 €
	35	1	13 221 285,40 €	11 159 345,31 €	338 458,94 €
2000	9	3	6 635 296,62 €	5 090 383,82 €	1 438 897,65 €
	44	4	19 856 582,02 €	16 249 729,13 €	1 777 356,59 €
2001	21	9	26 582 611,86 €	18 836 618,05 €	7 415 030,85 €
	65	24	46 439 193,88 €	35 086 347,18 €	9 192 387,44 €
2002	28	4	7 884 117,00 €	5 550 337,17 €	1 980 076,54 €
	93	28	54 323 310,88 €	40 636 684,35 €	11 172 463,98 €
2003	18	9	30 379 313,75 €	18 997 277,02 €	11 260 133,24 €
	111	37	84 702 624,63 €	59 633 961,37 €	22 432 597,22 €
2004	21	13	24 472 934,72 €	13 315 017,49 €	8 352 795,10 €
	132	50	109 175 559,35 €	72 948 978,86 €	30 785 392,32 €
2005	14	10	25 229 957,00 €	7 560 399,52 €	17 654 885,25 €
	146	60	134 405 516,35 €	80 509 378,38 €	48 440 277,57 €
2006	16	14	20 349 442,27 €	3 916 130,38 €	16 433 311,89 €
	162	74	154 754 958,62 €	84 425 508,76 €	64 873 589,46 €
2007	17	16	17 619 567,65 €	1 624 115,15 €	15 995 452,50 €
	179	90	172 374 526,27 €	86 049 623,91 €	80 869 041,96 €
2008	19	18	5 155 940,51 €	264 723,58 €	4 891 216,51 €
	198	108	177 530 466,78 €	86 314 347,49 €	85 760 258,47 €
2009	16	16	7 764 776,01 €	91 397,95 €	7 673 378,06 €
	214	124	185 295 242,79 €	86 405 745,44 €	93 433 636,53 €
2010	9	9	455 018,34 €	0,00 €	455 018,34 €
	223	133	185 750 261,13 €	86 405 745,44 €	93 888 654,87 €

Tableau 3

FRAFU 2000-2006
(2 lignes de financement LBU et Aménagement du territoire (ex-FIDOM))

1- BOP 123 – Action 2 Aménagement du territoire (ex-FIDOM)					
Année	nombre d'opérations	opérations non soldées	montant des subventions €	montant mandaté toutes gestions (2000 à 2006)	Reste A mandater
2001	5	3	1 088 075,13 €	1 088 075,13 €	0,00 €
	5	3	1 088 075,13 €	1 088 075,13 €	0,00 €
2002	6	6	1 276 337,63 €	558 439,22 €	717 898,41 €
	11	9	2 364 412,76 €	1 646 514,35 €	717 898,41 €
2003	6	4	1 721 089,00 €	1 613 711,00 €	107 378,00 €
	17	13	4 085 501,76 €	3 260 225,35 €	825 276,41 €
2004	5	5	1 188 714,90 €	1 188 415,41 €	299,49 €
	22	18	5 274 216,66 €	4 448 640,76 €	825 575,90 €
2005	23	19	9 471 563,00 €	8 866 317,08 €	605 245,92 €
	45	37	14 745 779,66 €	13 314 957,84 €	1 430 821,82 €
2006	12	10	3 947 866,95 €	3 689 609,69 €	258 257,26 €
	57	47	18 693 646,61 €	17 004 567,53 €	1 689 079,08 €
2- BOP 123 – Action 1 LBU					
Année	nombre d'opérations	opérations non soldées	montant des subventions €	montant mandaté toutes gestions (2000 à 2006)	Reste A mandater
2004	5	5	765 457,40 €	765 457,40 €	0,00 €
	5	5	765 457,40 €	765 457,40 €	0,00 €
2005	8	6	7 587 185,00 €	6 631 732,87 €	955 452,13 €
	13	11	8 352 642,40 €	7 397 190,27 €	955 452,13 €
2006	10	4	6 359 754,00 €	4 893 440,42 €	1 466 313,58 €
	23	15	14 712 396,40 €	12 290 630,69 €	2 421 765,71 €

Tableau 4

FRAFU 2007-2010
(2 lignes de financement LBU et Aménagement du territoire (ex-FIDOM))

1- BOP 123 – Action 2 Aménagement du territoire (ex-FIDOM)					
Année	nombre d'opérations	opérations non soldées	montant des subventions €	montant mandaté toutes gestions (20007-2010)	Reste A mandater
2009	7	0	2 491 057,00 €	0,00 €	2 491 057,00 €
	7	0	2 491 057,00 €	0,00 €	2 491 057,00 €

2010	5	0	2 397 709,00 €	0,00 €	2 397 709,00 €
	12	0	4 888 766,00 €	0,00 €	4 888 766,00 €

2- BOP 123 – Action 1 LBU					
Année	nombre d'opérations	opérations non soldées	montant des subventions €	montant mandaté toutes gestions (2000 à 2006)	Reste A mandater
2007	10	1	12 381 116,00 €	5 973 542,28 €	6 407 573,72 €
	10	1	12 381 116,00 €	5 973 542,28 €	6 407 573,72 €

2008	11	1	2 865 014,00 €	1 007 348,63 €	1 857 665,37 €
	21	2	15 246 130,00 €	6 980 890,91 €	8 265 239,09 €

2009	2	2	119 351,00 €	11 680,00 €	107 671,00 €
	23	4	15 365 481,00 €	6 992 570,91 €	8 372 910,09 €

2010	8	0	9 900 954,00 €	0,00 €	9 900 954,00 €
	31	4	25 266 435,00 €	6 992 570,91 €	18 273 864,09 €

**4 - Tableau récapitulatif des délais relatifs aux aides publiques pour
le logement social Outre-Mer**

Nature du texte	Délai d'instruction	Début des travaux	Achèvement des travaux	Observation
Aide à la pierre Décret du 16 décembre 1999	2 mois : dossier réputé complet si pas de réponse de l'administration 6 mois : décision d'attribution . Au delà, la demande est rejetée implicitement	2 ans à compter de la notification de la subvention (art11) Possibilité de prorogation : 1 an	4 ans à compter de la date de déclaration de début d'exécution. (art 12) prorogation possible : 4 ans	Art 1 : ne concerne pas les subventions prévues par le CCH sauf pour les opérations figurant sur une liste arrêtée par les ministres du budget, du logement et outre mer. Le délai maximal pour clore l'opération est de 11 ans après la déclaration d'attribution.
Aide à la pierre CCH (Décret du 2 mars 2001)	2 mois à partir de la demande de décision favorable- rejetée après ce délai (art R372-4)	18 mois après ce délai possibilité de reporter la décision favorable (art R 372-8)	4 ans prorogation possible : 2 ans	L'opération est caduque au maximum au bout de 7ans et 6 mois après la décision d'attribution de subvention
Défiscalisation: CGI art 199 undecies A	LBU 2mois Demande d'aide	Engagement à achever les fondations des immeubles	Logements doivent être loués dans les 3ans (36 mois) à partir de la	La concrétisation de location est de 6 mois au maximum après l'achèvement des travaux

<p>et</p> <p>art 217 undecies</p>	<p>fiscale :</p> <p>2 mois pour avis préfet et Outre Mer</p> <p>2mois pour agrément local</p> <p>3 mois pour agrément central à partir de la réponse complète du demandeur</p> <p>(sous réserve des dispositions de la circulaire complémentaire à la circulaire du 1^{er} juin 2010 en cours de préparation)</p>	<p>dans les 2 ans après la clôture des souscriptions</p>	<p>délivrance du permis de construire</p>	<p>La prorogation du délai n'est possible que pour interruption de travaux pour cas de force majeure ou contestation contentieuse de la légalité du PC</p>
<p>RHI:</p> <p>Circulaire interministérielle du 26 juillet 2004 sur les modalités de financement dans les DOM</p>	<p>Avis du comité technique départemental de résorption de l'habitat insalubre</p>	<p>2 ans</p> <p>à compter de la décision du CTDRHI</p> <p>Possibilité de procéder à la caducité de la décision de subvention</p>	<p>10 ans</p> <p>pour l'ensemble de l'opération avec relogement</p>	<p>Opération de RHI peut être prorogée en cas de difficultés dans le déroulement de l'opération (notamment de relogement)</p>
<p>FRAFU</p> <p>Code de l'urbanisme</p> <p>Article 1</p>	<p>2 mois :</p> <p>dossier réputé complet si pas de réponse de l'administration</p>	<p>2 ans</p> <p>à compter de la notification de la subvention (art11)</p>	<p>4 ans</p> <p>à compter de la date de déclaration de début d'exécution.</p>	<p>Le FRAFU n'étant pas une subvention prévue par le CCH mais par le Code de l'Urbanisme, il entre donc dans le régime général des subventions de l'État pour</p>

	6 mois : décision d'attribution . Au delà, la demande est rejetée implicitement	Possibilité de prorogation : 1 an	(art 12) prorogation possible : 4 ans	les projets d'investissement, traité par le décret de 1999.
--	---	---	--	---

5. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AE	Autorisation d'engagement
ADIL	Agence départementale d'information sur le logement
AGORAH	Agence pour l'observatoire de la Réunion, l'Aménagement et l'Habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AP	Autorisation de programme
CCF	Code de la construction foncière
CCH	Code de la construction et de l'habitat
CDH	Conseil départemental de l'habitat
CERBTP	Cellule économique du BTP de la Réunion
CFR	Contrôle financier de la région
CGI	Code général des impôts
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
DAF	Direction d'Administrations et des Finances
DALO	Droit au logement opposable
DDE	Direction départemental de l'Équipement
DEAL	Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRFP	Direction Régionale des finances publiques
DRI	Droit réel immobilier
ENL	Engagement national pour le logement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPL	Entreprises publiques locales
FIDOM	Fonds d'investissement des départements d'Outre-Mer
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
FRAFU	Fonds régional d'aménagement foncier et urbain
GLA	Gestion locative adaptée
HLMO	Habitation à loyer modéré
LES	Logement évolutif social

Acronyme	Signification
LLS	Logements locatifs sociaux
LLTS	Logements locatifs très sociaux
LODEOM	Loi pour le développement économique de l'Outre-Mer
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MIILOS	Mission interministérielle d'inspection du logement social
MOI	Maîtrise d'ouvrage immobilière
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
PC	Permis de construire
PCRI	Plan communal de résorption de l'insalubrité
PLS	Prêt locatif social
RAP	Réseaux des acteurs de la pauvreté
RHI	Résorption Habitat Insalubre
SEM	Société d'économie mixte
SIDR	Société immobilière du département de la Réunion
TPG	Trésorier payeur général
VEFA	Vente en état futur d'achèvement

Ressources, territoires, habitats et logement
Énergies et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

7^e section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45