

Protocole de préfiguration
d'un plan d'actions en faveur du logement à
La Réunion
en déclinaison du Plan Logement Outre-
Mer

signé le 12 juin 2015

I - Préambule et contexte réunionnais

Les ministères en charge du logement, des outre-mer, et de la politique de la ville ont signé le 26 mars dernier, le plan « Logement Outre-mer 2015-2020 ». Ce plan traduit la volonté du gouvernement d'apporter des réponses concrètes aux problématiques de construction et de rénovation qui se posent sur les territoires ultramarins. Il complète le dispositif national pour la relance de la construction neuve en l'adaptant aux spécificités des territoires ultramarins.

Le volet national de ce plan ne constitue toutefois qu'une étape, l'objectif étant à présent d'en assurer une adaptation aux spécificités et aux besoins propres de chaque territoire Ultramarin.

Département le plus peuplé d'Outre-mer avec une population estimée à 833.000 habitants au 1^{er} janvier 2010 contre 241.000 en 1946, La Réunion passera le cap du million d'habitants vers 2030. Cette croissance démographique soutenue se traduira pour l'Etat et les collectivités territoriales par le maintien d'un effort significatif en termes de construction de logements, d'équipements publics et d'infrastructures.

Toutefois, l'accélération de l'étalement urbain, la concurrence grandissante pour l'usage du foncier, l'accroissement de la consommation d'énergies non renouvelables et la poursuite des atteintes à l'environnement ne sont plus tenables. La Réunion est en effet une île de 2.504 km² dont 1.000 km² sont aménageables et 1.174 km² sont des espaces naturels protégés.

La Réunion doit ainsi atteindre un équilibre harmonieux entre la croissance de sa population, et la construction de logements qui en découle, le développement indispensable des activités économiques et la préservation de son environnement naturel exceptionnel dont une partie est classée au patrimoine mondial de l'Humanité.

La production de logements, notamment de logements sociaux, est une priorité de premier ordre à La Réunion. En effet, 21.000 ménages réunionnais sont actuellement en attente d'un logement locatif social et 72% de ménages réunionnais sont éligibles à un logement social, dont 52% éligibles aux logements très sociaux. Ce besoin en logements se maintiendra à un niveau élevé dans les années à venir, de l'ordre de 9.000 logements par an dont 5.000 logements sociaux, en raison de la croissance démographique, du renouvellement du parc existant et des phénomènes de décohabitation. Cette production soutenue de logements devra répondre aux prescriptions du schéma d'aménagement régional (SAR) et s'engager résolument dans une gestion et un aménagement durables du territoire. Elle devra permettre une véritable mixité sociale. En outre, il s'agit d'améliorer la qualité de l'architecture et de la construction notamment dans le cadre des objectifs de la transition énergétique pour la croissance verte.

Outre la problématique quantitative du volume du parc de logement et de son incidence sur l'aménagement du territoire et le développement économique, se pose également celle de la qualité de l'habitat, de son adaptation aux besoins de la société réunionnaise et de son impact sur les modes de vie.

Ainsi, la construction de nouveaux logements s'accompagnera également de la nécessité d'adapter les conditions de l'habitat pour accompagner le vieillissement de la

population et mieux prendre en compte les situations des personnes les plus vulnérables, notamment dans le logement ancien.

Dans ce cadre, l'amélioration et la réhabilitation du parc privé et du parc social est également une priorité forte.

Afin d'éviter un décrochage entre le parc de logements anciens et les standards de construction des logements neufs, les efforts de réhabilitation du parc locatif social vieillissant doivent être nettement accentués. La lutte contre l'habitat indigne doit également être poursuivie et renforcée en développant de nouveaux modes d'intervention et en coordonnant les interventions des différents partenaires. Enfin, au-delà de l'effort en matière de production et de réhabilitation des logements, les pouvoirs publics doivent veiller à la maîtrise des loyers et des charges, à la fluidité des parcours résidentiels et à l'hébergement des publics prioritaires.

Les prix de revient des opérations qui influent sur les conditions d'accès et de maintien dans logement doivent prendre en compte la capacité contributive des ménages, afin de prévenir les situations d'impayés, d'endettement et parfois d'expulsion.

La promotion de dispositions favorisant les économies d'énergie doivent aussi poursuivre cet objectif de prévention de l'exclusion.

Ces éléments de diagnostics spécifiques à La Réunion, rapidement posés, ont conduit à l'identification de 4 axes principaux de travail et les grandes questions qui en découlent :

1- Mobilisation et aménagement du foncier;

La mobilisation du foncier et son aménagement représentent les enjeux fondamentaux de toute politique volontariste en matière de logement, notamment sur notre territoire très contraint.

Comment identifier et mettre à disposition le foncier nécessaire à la réponse aux besoins en logements ?

Comment assurer la cohérence et l'articulation des interventions des différents partenaires pour permettre son aménagement ?

Comment faire face aux investissements nécessaires en optimisant et mettant en complémentarité les financements disponibles ?

2 - Construction neuve et parcours résidentiel;

La production de logements neufs doit être en adéquation avec les besoins des ménages et doit contribuer à la construction de la ville durable. Elle doit offrir un parcours résidentiel aux ménages, notamment en diversifiant l'offre en faveur de l'accession à la propriété et du logement intermédiaire.

Les outils de financement sont-ils mobilisés de manière optimale et offrent-ils une fluidité de la programmation au démarrage des travaux ?

Quelle stratégie de production de logements adaptée à chaque bassin de vie ?

A partir de la caractérisation de la demande sociale, quels produits adaptés ?

Quelle politique de peuplement au regard de l'objectif de mixité ?

3 - Réhabilitation, transition énergétique et professionnalisation ;

Une bonne partie du parc de logement social existant est vieillissant et nécessite d'être réhabilité en intégrant les enjeux de la rénovation énergétique et du désamiantage.

Quels sont les besoins réels d'un point de vue quantitatif et qualitatif ?

Comment faire face aux investissements nécessaires en optimisant et mettant en complémentarité les financements disponibles, notamment au titre de la transition énergétique ?

L'ampleur des besoins de réhabilitation se heurte à une offre limitée d'entreprises qualifiées pour agir sur travaux spécifiques tant du point de vue technique que du contexte d'intervention en milieu habité :

Comment professionnaliser la filière pour répondre à ces besoins, et valoriser ce gisement d'emplois pour le territoire ?

Comment mettre en œuvre de la manière la plus efficace les nouveaux outils en faveur de la transition énergétique des logements existants ?

4 - Maîtrise des coûts ;

Face à la raréfaction des ressources et à l'ampleur des besoins, la maîtrise des coûts de construction et de réhabilitation des logements constitue un enjeu majeur.

Quelle structure de coût de la construction à La Réunion et quel impact financier des nouvelles normes ?

Comment agir sur les filières d'approvisionnement et les coûts des matériaux de construction ?

Quelle organisation locale pour contribuer à la simplification des normes et la mettre en œuvre localement ?

Comment mieux valoriser les matériaux locaux dans la production de logement à la Réunion ?

II – Le protocole de préfiguration : une élaboration partenariale, un point d'étape

Les acteurs de l'ensemble de la filière de la construction à La Réunion se sont mobilisés depuis la signature du plan logement au niveau national le 26 mars 2015.

Après une présentation en HCCP le 2 avril et le lancement officiel du travail de déclinaison par Mme la Ministre des Outre-mer le 24 avril 2015, 8 ateliers animés par l'Etat, autour des 4 axes principaux de travail, ont réuni les acteurs courant mai :

- Atelier 1 : Maîtrise et Aménagement du foncier les 4 et 27 mai ;
- Atelier 2 : Favoriser la construction neuve et développer les parcours résidentiels les 6 et 21 mai ;
- Atelier 3 : Réhabilitation, transition énergétique et professionnalisation des filières, les 5 et 22 mai ;
- Atelier 4 : Maîtrise des coûts les 6 et 26 mai.

Une réunion de synthèse s'est tenue le 2 juin afin de préparer le présent protocole de préfiguration, première étape dans le travail d'élaboration d'un plan d'actions partagé, qui se poursuivra après le 12 juin.

Ont participé à ces échanges :

Etat, Conseil Régional, Conseil Départemental, TCO, CINOR, Mairie de Saint Pierre, Mairie de Sainte Suzanne, Mairie de Saint André,

ARMOS (SHLMR, SEMADER, SIDR, SODEGIS, SEDRE, SEMAC, SODIAC), SICA HR

FPIR

CDC, AFD, SOLENDI,

FRBTP, CAPEB, CERBTP, CMA, CROAR, Syndicat des architectes, ADIR,

EPFR, AGORAH, CAUE, AFD, ACERBAT, CERQUAL,

EDF, Pôle Emploi/OEGP, CAF,

Ces premiers échanges ont permis d'identifier les enjeux et problématiques rencontrés à la Réunion et de proposer des premières pistes d'actions, qui doivent encore à ce stade être affinées, complétées et validées par l'ensemble des acteurs de la politique du logement, pour aboutir à un plan logement Réunion partagé.

Pour autant le présent protocole reconnaît la mobilisation des différents partenaires, l'avancée du travail partenarial, et l'engagement des acteurs de la politique du logement à approfondir ces réflexions.

III – Objet du protocole

Les signataires du présent protocole:

- S'inscrivent dans la démarche du Plan Logement Outre-mer du 26 mars 2015 ;
- Conviennent que la mise en œuvre d'une politique de l'aménagement et de l'habitat équilibrée à La Réunion relève d'actions locales et nationales, et le cas échéant d'évolutions législatives et réglementaires ;
- S'engagent à poursuivre la réflexion sur la base des diagnostics partagés et à arrêter un plan d'actions s'appuyant notamment sur les premières réflexions, présentées ci-après, établies par les groupes de travail partenariaux.

Par ailleurs, les acteurs locaux rappellent la nécessité de garantir un volume d'aide public à la hauteur des ambitions du plan, et de donner de la visibilité à moyen long terme et de pérenniser les dispositifs de financement actuels, en particulier :

- modalités de mise en œuvre de la défiscalisation et crédit d'impôt pour le logement social et intermédiaire après le 31/12/2017,
- prolongement du dispositif Pinel DOM après le 31/12/2016,

Espace réservé aux signatures

IV- Eléments de diagnostic, réflexions et premières pistes d'actions

1. Maîtrise et Aménagement du Foncier

A – Diagnostic partagé

La prise de conscience du rôle incontournable du foncier comme « carburant » de la production de logements aidés remonte à plus de 10 ans (charte de l'habitat de 2003). Elle est au cœur des réflexions depuis le séminaire foncier de 2005 organisé par la DDE Réunion et l'Etablissement Public Foncier de la Réunion. Le principal enjeu mis en lumière au cours de ce séminaire avait trait à la maîtrise foncière, plus qu'au caractère limité du foncier sur l'île. En effet, le constat dressé à l'époque est celui du désengagement global des principaux acteurs que sont les collectivités et les SEM. C'est cette prise de conscience de l'insuffisance des politiques foncières publiques qui est à l'origine de la définition des Contrats d'Objectifs Fonciers (COF) et des Plans d'Actions Fonciers (PAF). A ce jour, des PAF sont réalisés sur 21 collectivités et l'établissement bénéficie de près de 9 000 ha de délégation à du Droit de Prémption Urbain, pour 20 communes sur 24.

Le Schéma d'Aménagement Régional élaboré par le Conseil Régional et approuvé en novembre 2011 par le Conseil d'Etat fixe les orientations pour un aménagement équilibré de l'île à horizon 2030. Toutefois la déclinaison opérationnelle des documents de planification fait défaut. Plusieurs démarches visant à identifier le foncier stratégique pour mettre en oeuvre un aménagement cohérent avec le SAR sont engagées, dans des périmètres variables, par divers partenaires (notamment Région / SPLA Marañna et EPFR pour le compte des communes, + démarches EPCI dans le cadre des PLH).

Les outils de maîtrise foncière existent, ils sont principalement mis en oeuvre à l'échelle communale, mais mériteraient de s'inscrire davantage dans une vision stratégique en cohérence avec la planification à l'échelle du territoire global. Plus que les outils pour mobiliser le foncier, la question réside ainsi davantage d'une part dans la gouvernance globale à mettre en place, d'autre part dans la capacité à équiper le foncier maîtrisé afin de construire la ville durable et mixte de demain. L'EPFR constate de plus en plus de demandes de prolongations des durées de portage, ce qui témoigne de la difficulté à introduire le foncier maîtrisé dans un processus d'aménagement opérationnel et de construction. Par ailleurs, l'esprit partenarial qui a présidé à la mise en place du FRAFU s'est estompé au fil des années.

Un engagement volontaire des communes est indispensable pour mobiliser le foncier nécessaire à la réponse aux besoins en logements (estimés à 9 000 logements par an dont 5 000 sociaux). Pour autant, les exigences de qualité de l'aménagement et de nécessaire mixité des quartiers à construire peut freiner les volontés politiques communales pour s'engager dans des opérations d'aménagement structurantes au regard du contexte socio-économique actuel.

Afin de traduire de manière opérationnelle les objectifs du SAR, il est indispensable que les partenaires s'engagent, de manière pérenne, sur les moyens financiers à mobiliser (que l'ARMOS estime entre 80 et 100 M€ par an). Le contexte de raréfaction des subventions publiques impose de rechercher des pistes d'optimisation dans l'utilisation des moyens des différents partenaires.

B – Réflexions et pistes d’actions

Pistes d’actions relevant d’une mise en œuvre locale :

1. Mettre en place une instance de gouvernance des projets d’aménagement opérationnels en visant à :
 - partager, préciser et coordonner les stratégies opérationnelles d’aménagement à mettre en œuvre sur les territoires en cohérence avec les orientations du SAR et des SCoT,
 - éclairer les décisions de constitution de réserves foncières en y intégrant l’évaluation des coûts d’aménagement nécessaires,
 - recevoir, analyser, valider tout projet présenté par le maître d'ouvrage
 - éclairer toutes les phases d’élaboration des projets d’aménagement : « recevabilité » (opportunité, existence des réseaux et des équipements...), « prise en considération » (éléments de programmation, intégration urbaine...) et « programmation » (projet détaillé et modes de gestion)
 - mettre en place les ressources financières nécessaires à l’aménagement de ces terrains,
 - évaluer, coordonner et optimiser les différents outils de financement de l’aménagement inscrits dans les programmes contractualisés (POE FEDER, CPER : FRAFU, EcoQuartiers, projets globaux, espaces publics structurants des centralités du SAR, équipements et aménagements de proximité politique de la ville...) et de l’habitat
2. Coordonner les différentes initiatives visant à identifier le foncier stratégique pour mettre en œuvre le SAR (Région, EPCI, Etat).
3. Mettre en place des Plans d’Action Foncière Intercommunaux (ex de la CINOR avec les 3 communes membres et l’EPFR), déclinant la méthode de mise en œuvre opérationnelle des objectifs fixés par le PLH. Accompagner et engager les communes dans la mise en œuvre d’une politique d’anticipation foncière.
4. Optimiser les modalités de portage foncier par l’EPFR
5. Inciter les porteurs de projets et l’ingénierie technique et financière à considérer les réflexions de recomposition urbaine afin de requalifier et densifier certains espaces urbains et y attirer l’investissement privé.

Pistes d’actions relevant d’une mise en œuvre locale et nationale :

6. Engager une réflexion visant à analyser les possibilités d’augmenter le montant de la TSE (Taxe spéciale d’équipement) pour en élargir l’usage au financement de l’aménagement dans le cadre d’une gouvernance partagée.

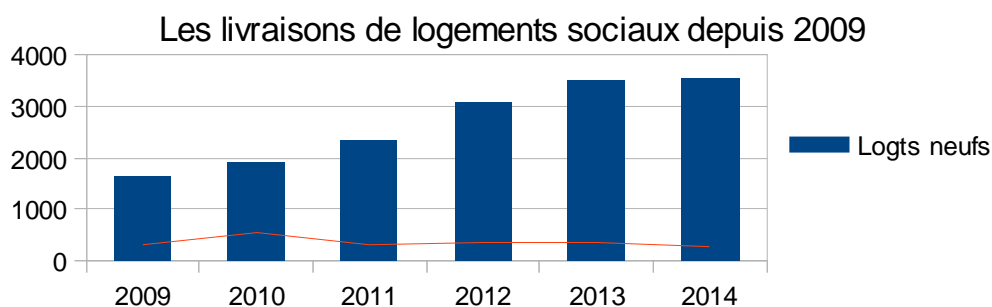
2. Favoriser la construction neuve et développer les parcours résidentiels

A – Diagnostic partagé

Selon l'INSEE (étude publiée en juin 2011), le nombre de ménages à La Réunion aura plus que doublé entre 1990 et 2020. Il passera de 268 700 en 2007 à 347 400 en 2020.

80% des ménages réunionnais sont éligibles à un dispositif de logements aidés (du logement social au logement intermédiaire en accession ou en locatif). Si la réponse aux besoins en logements à La Réunion est en majorité sociale (62% des ménages se situent sous les plafonds LLS). Cependant celle-ci doit s'inscrire dans un panel de produits diversifiés permettant de mieux répondre à l'ensemble des strates de la demande, favorisant ainsi des parcours résidentiels accomplis et la construction de la ville mixte de demain. Il s'agit de mieux prendre en compte l'évolution des demandes notamment celles du public vulnérable ou en difficulté (Personnes âgées, personnes handicapées, bénéficiaires de minima sociaux).

En 2014, 29 000 ménages étaient demandeurs d'un logement locatif social, dont 7 500 déjà présents dans le parc locatif social. Cette demande sociale, qui reste forte, et la tension sur le marché locatif social, confirmée par des taux de vacance et de rotation faibles (respectivement 2% et 8,9%, proches de ceux de la région PACA), montrent l'importance de préserver la dynamique de construction de logements locatifs sociaux permise ces dernières années par un niveau significatif d'aides publiques (cf introduction de l'aide fiscale en 2009). Plus loin, cette offre doit pouvoir continuer de répondre à une demande caractérisée par une grande précarité, en favorisant le logement très social (48% des demandeurs sont déclarés au chômage, contre 17% en métropole) et en préservant une part suffisante de petits logements (33% des attributions à des personnes seules en 2014).



Le rythme de production des différents produits logement est fortement influencé par les modifications réglementaires et par les dispositifs de financement existants. Par ailleurs, la production soutenue dont La Réunion a besoin pour satisfaire l'importance de la demande nécessite que le territoire y soit préparé (cf politiques foncières, d'aménagement et d'équipements).

L'offre de logements intermédiaires constatée ces dernières années n'est pas suffisante pour contribuer à faire baisser la pression exercée sur le parc locatif social, en particulier dans les secteurs les plus tendus (Ouest et Nord). L'équilibre financier de ces opérations est une équation souvent difficile à résoudre :

- dans le secteur locatif, seulement 150 PLS ont été financés par an en moyenne ces 5 dernières années aux bailleurs sociaux et seulement 260 logements actés en Duflot / Pinel en 2014 ;

- dans le secteur de l'accession très sociale, le produit LES se maintient à un niveau insuffisant (environ 450 logements financés par an ces 5 dernières années). Les besoins de construction de LES pour finaliser les plans de relogement des seules opérations de RHI en cours s'élèvent à environ 750 logements.

L'accession sociale à la propriété constitue pourtant un enjeu fort face à la demande réunionnaise de logement, qui présente la spécificité d'un parcours résidentiel moins enclin à passer par la case "location" (en 2012, 35% des 654 projets financés en PTZ ont permis de répondre au souhait de décohabitations d'enfants auparavant hébergés chez leurs parents). L'arrivée en 2012 du PSLA devrait permettre de satisfaire une partie de ces velléités d'accession à la propriété.

Le parcours résidentiel des ménages se concrétise également dans le parc ancien et une corrélation existe entre les dynamiques du marché constatées respectivement dans l'ancien et dans le neuf. L'intervention des banques auprès des ménages est déterminante, mais celles-ci ne sont pas toujours suffisamment présentes.

Une réponse adéquate à des besoins diversifiés passera par le maintien ou l'amélioration des différents dispositifs cités ci-dessus, mais ne sera complète que si les acteurs partagent les besoins dans tous les segments du logement (y compris privé) et que ceux-ci se traduisent à l'échelle de planification stratégique adaptée, l'intercommunalité.

B – Réflexions et pistes d'actions

Pistes d'actions relevant d'une mise en œuvre locale :

1. Décliner au plan local un dispositif mutualisé de traitement de la demande locative sociale permettant de répondre aux objectifs de la loi ALUR de simplification des démarches pour les demandeurs afin d'aboutir à la mise en place du "dossier unique" et favoriser une plus grande connaissance des segmentations de la demande au regard des produits existants. Mettre en place des plans partenariaux de gestion de la demande et d'information des demandeurs à l'échelle des EPCI.

2. Préciser dans les PLH les stratégies territorialisées de production neuve sur tous les segments de la politique de l'habitat (logement social, intermédiaire et libre), à partir d'une caractérisation plus fine des besoins. L'objectif est de construire la ville mixte de demain par une combinaison adaptée des différents produits de logements (ce qui nécessite l'existence des produits adaptés : cf point 4 ci-dessous).

3. Redéfinir les processus décisionnels de la programmation de logements sociaux en renforçant le rôle de l'EPCI comme chef de file, de manière à mieux inscrire la production dans les objectifs territorialisés et partagés définis dans les PLH.

4. Identifier les obstacles aux interventions des banques privées sur l'habitat privé et à formuler les propositions pour les surmonter. Dynamiser leurs interventions en matière de prêts à l'habitat ancien et neuf (en particulier sur les PLS portés par des investisseurs privés, ainsi que sur les PSLA – ne concerne pas l'accession très sociale du fait de l'intervention de l'interface sociale et financière Réunion Habitat),

5. Constituer un groupe de réflexion partenarial sur l'opportunité de créer une société foncière pour le logement intermédiaire.

Pistes d'actions relevant d'une mise en œuvre centrale :

6. Publier rapidement une instruction claire sur le montage des dossiers en crédit d'impôt dès 2015 : en particulier, l'achèvement des opérations intervenant généralement après le 31 décembre 2017, quelle garantie du 3ème versement du crédit d'impôt ?

7. Préciser l'application ou non de l'obligation de 5% de subvention publique applicable aux PLS pour bénéficier des mesures de défiscalisation facilement alors que ces produits ne peuvent pas bénéficier de LBU (cf art R 372-7 du CCH). Cette contradiction engendrerait la disparition du PLS. Cela bloque aujourd'hui le montage financier et l'instruction des opérations programmées en 2015 et combinant les produits LLTS, LLS et PLS; elle a également un impact sur des opérations bénéficiant de subventions LBU antérieurement à 2015 mais restant en attente d'agrément fiscal.

8. Reconsidérer le plafond de 20M€ de CA relatif au crédit d'impôt pour les investissements productifs en faveur du logement intermédiaire porté par des acteurs privés,

9. Relancer et faire aboutir la réflexion sur la réforme du LES (constat d'un décrochage entre le niveau d'aide publique et l'augmentation des coûts). L'enjeu est particulièrement important pour l'avancement des opérations d'aménagement en RHI ;

10. Les acteurs locaux constatent les difficultés résultant d'une inadéquation entre plafonds de loyers et plafonds de ressources pour les différents produits (notamment logements intermédiaires : PLS et PSLA). Afin de redonner des perspectives de parcours résidentiels, l'ARMOS demande l'inscription de La Réunion en zonage A pour ces produits.

L'objectif visé est double : diminuer la pression sur le parc locatif social en facilitant les sorties par le haut mais également proposer à des ménages un peu plus aisés un produit adapté et attractif (PSLA notamment) qui n'existe pas aujourd'hui.

11. Rétablir l'allocation logement accession outre-mer (cf art. 93 de la loi de finances 2015 avec effet au 1er janv. 2016), et engager une réflexion sur la revalorisation de l'allocation logement locative (y compris forfait charges), qui n'a pas été revalorisée depuis 6 ans.

3. Réhabilitation, transition énergétique et professionnalisation des filières

A – Diagnostic partagé

Logement social :

Dans les 10 prochaines années, les besoins d'intervention sur les logements sociaux (de l'entretien à la réhabilitation lourde) s'élèveraient à plus d'un milliard d'euros, voire 1,5 milliards d'euros, projection basée sur un coût moyen d'intervention fixé à 40 000 € par logement pour tous les logements de plus de 15 ans (entre 15 000 et 65 000 €, hors amiante).

Aux sources de financement publiques « classiques » (LBU : subvention de base de 14 % d'une assiette de travaux limitée à 13 000€ par logement ; prêt PAM de la CDC : TLA + 60 pb ; fonds chaleur : subventions FEDER, Région et ADEME pour les CES dont le coût s'élève environ à 4K€ par logement), s'ajoute le prêt anti-amiante de la CDC (conditions de l'éco-prêt métropolitain dans la limite de 10K€ par logement) et, pour les travaux relatifs au confort thermique (estimés entre 6 et 10K€ par logement y compris le CES), l'appel à projets 2015 de la Région ainsi qu'un prêt bonifié par le FEDER et l'AFD dans le cadre des POE 2015-2020 (en cours de mise en place).

Face aux coûts générés et aux marges de manœuvre quasi inexistantes sur les loyers pratiqués, ces différentes aides publiques ne seront pas suffisantes, à côté des fonds propres des bailleurs sociaux (dont la capacité de mobilisation est différente selon les organismes), pour répondre à l'ampleur des besoins et des attentes des locataires, en particulier pour les travaux ne relevant pas du confort thermique et lorsque la problématique amiante devient complexe (en façade par exemple).

Dès lors, il existe un véritable enjeu de solvabilisation des opérations de réhabilitation ; l'enjeu est de réduire la part de prêts pour le financement de la réhabilitation « classique ».

Parc privé :

Le parc de logements privés existant à la Réunion, qui représente 81,6 % du parc global (soit 18,4 % de logements sociaux, Insee 2011), se distingue par la place prépondérante de la maison individuelle (69,3 %, Insee 2011) et la proportion de propriétaires (52,1%, Insee 2011). Il est néanmoins assez mal connu, tant sur la qualité et la performance de l'habitat, que sur la caractérisation de ses occupants, les études les plus complètes étant ponctuellement lancées par les EPCI dans le cadre de leurs PLH, et ciblées sur l'habitat indigne.

Concernant la réhabilitation énergétique des logements, les dispositifs financiers de droit commun sont encore peu connus. En effet, le crédit d'impôt « développement durable », devenu « transition énergétique » (CIDD / CITE, depuis 2005) et l'éco-prêt à taux zéro (depuis 2009) n'ont été adaptés aux particularités de la Réunion qu'en 2015 (bouquets de travaux pertinents et harmonisés, date d'éligibilité des constructions cohérente avec la date d'entrée en vigueur de la RTAA DOM).

Par ailleurs, la réforme de l'allocation accession (dispositif qui concerne aujourd'hui 600 ménages par an), introduite par l'article 93 de la loi de finances 2015, menace directement l'ensemble de la filière de l'accession très sociale à la propriété et de l'amélioration de l'habitat privé, ainsi que la vente de logements locatifs sociaux aux occupants.

Professionalisation des entreprises :

Le gisement d'emploi pour le secteur du bâtiment paraît très important puisque 40 000 logements nécessiteraient une intervention sur le seul segment du logement social dans les 10 années à venir, dont au moins un quart en réhabilitation globale.

Néanmoins, l'anticipation de ce besoin, qui nécessite une caractérisation précise des interventions attendues et des métiers associés n'est pas évidente, du fait de leur diversité et pour certains, de leur transversalité (coordination de chantier, intervention en milieu occupé).

Les cursus de formation permettant d'accéder à la qualification RGE (« reconnu garant de l'environnement »), concernant l'efficacité énergétique et le chauffe eau solaire, sont en place et montent progressivement en régime. Les maîtres d'ouvrage des chantiers indiquent ne pas toujours trouver d'entreprises compétentes pour répondre à leurs besoins.

Par ailleurs, l'ingénierie préalable et la maîtrise d'œuvre sont aujourd'hui très peu sollicités par les maîtres d'ouvrage privés, du fait de leur coût en amont des travaux et de la méconnaissance de l'intérêt de ces missions. La problématique de la formation spécifique à la réhabilitation concerne autant les entreprises / artisans que la maîtrise d'œuvre.

L'accord cadre pour la filière BTP couvrant la période 2013-2016 constitue un dispositif à mobiliser pour la réflexion et l'action, basé sur une gouvernance adaptée, pour faire se rencontrer besoins des maîtres d'ouvrage / entreprises et développement des métiers, dans le cadre d'une GPEC.

B – Réflexions et pistes d'actions

Pistes d'actions relevant d'une mise en œuvre locale

Parc social :

1. Objectiver les besoins en réhabilitation du parc locatif social, les capacités financières des opérateurs, celles des ménages et les besoins de financement public qui en découlent, et partager les conclusions avec l'ensemble des partenaires.
2. Promouvoir les approches de recomposition urbaine dans le cadre de projets de réhabilitations de logements, par le biais d'un concours d'idées notamment.

Parc privé :

3. Monter des expérimentations sur des territoires cibles pour relancer l'action de l'Anah à La Réunion et proposer le cas échéant des adaptations aux modalités d'intervention de l'Anah dans les DOM.

4. Constituer un groupe d'experts (collectivités, notaires, géomètres, DRFiP...) sur la problématique de l'indivision, obstacle récurrent aux interventions en matière de lutte contre l'habitat indigne.
5. Identifier les freins aux prêts bancaires destinés à l'amélioration de l'habitat privé (notamment l'éco-prêt à taux zéro et les prêt pour l'habitat ancien) et formuler des propositions pour relancer ou dynamiser ce secteur l'éco-prêt à taux zéro aux particuliers.
6. Sensibiliser les particuliers sur les travaux de confort thermique et les aides disponibles (éco-prêt à taux zéro et crédit d'impôt transition énergétique notamment). Informer les entreprises sur ces dispositifs d'aides (pour leur rôle de conseil aux particuliers).

Parc social et parc privé :

7. Identifier les enjeux du renouvellement des chauffe-eau solaires anciens (modalités techniques, remplacement total ou partiel, financements, filières de recyclage).
8. Assurer une coordination plus étroite des financeurs de l'amélioration du parc privé.

Professionnalisation des filières :

9. Lancer une démarche partenariale de GPEC en matière de réhabilitation de l'habitat, afin de définir le plan de charge en termes de réhabilitation de logements (a minima pour la période 2015-2020) puis de caractériser les besoins de compétences pour les chantiers de réhabilitation de l'habitat et d'évaluer la capacité des entreprises à y répondre.
10. Promouvoir et développer les formations professionnelles (compétences métier notamment RGE, intervention en milieu occupé, réponse aux marchés publics) en lien avec les besoins identifiés, et mobiliser les financements pour les entreprises candidates aux formations.
11. Expérimenter des chantiers-école de réhabilitation du parc locatif social en milieu occupé.
12. Mettre en place une plate-forme technique d'apprentissage des problématiques de confort thermique dans l'habitat, en lien avec la formation pour la qualification RGE.
13. Diffuser la connaissance technique auprès des acteurs de la construction (entreprises, maîtres d'œuvre, bureaux d'étude, promoteurs privés ou bailleurs sociaux) mais aussi des particuliers (par exemple : guides de pose, retours d'expérience, conférences...)
14. Mettre en place une plate-forme de professionnalisation des entreprises et de leurs salariés en ce qui concerne les travaux en sous-section 4 amiante.
15. Relancer le travail partenarial sur la charte insertion.

Pistes d'actions relevant d'une mise en œuvre nationale

16. Etendre le crédit d'impôt à la réhabilitation du parc locatif social (seule mesure jugée à la hauteur des besoins).
17. Rétablir l'allocation logement accession outre-mer (cf art. 93 de la loi de finances 2015 avec effet au 1er janv. 2016), la perspective de suppression de l'allocation logement pour les opérations d'accession sociale et d'amélioration de l'habitat privé au 1er janvier 2016 menaçant très directement les opérateurs du secteur et remettant en cause l'avancement des opérations RHI ;
18. Prolonger le délai de validité des subventions de l'Etat pour les travaux de réhabilitation du parc locatif social de manière à prendre en compte les délais d'intervention pour la réhabilitation des groupes d'habitation conséquents, qui peuvent se dérouler en milieu habité ou être fortement impactés par les difficultés liées à la présence d'amiante (décret modifiant l'article R323-20 du CCH).
19. Etablir une cartographie représentative de l'empoussièrement amiante des différents processus de travail couramment utilisés dans le BTP, assortie de conseils de prévention.
20. Mettre à disposition les données FILOCOM pour les territoires d'Outre-Mer.
21. Solliciter Action Logement pour le financement de la réhabilitation du parc locatif social dans les DOM.

4. Maîtrise des coûts

A – Diagnostic partagé

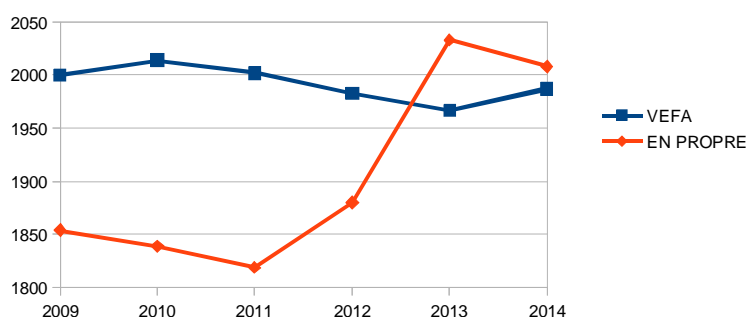
Les éléments de connaissance concernant la répartition des coûts de construction à La Réunion sont aujourd'hui peu objectivés, connus et partagés.

Des études conduites conjointement par les ministères de l'outre-mer et du logement en 2012, ainsi que les données issues des opérations de logement social financées par l'Etat donnent une série de premiers constats que l'on peut résumer ainsi :

- Le prix de revient moyen d'un logement locatif social à La Réunion, en 2012, est de 2 138 € TTC/m² de SHAB et, en 2014, de 2 283 € TTC/m² de SHAB. Il varie entre 2 000 et 3 000 euros TTC/m² SHAB pour les opérations privées.

- Avant 2013, les opérations locatives sociales montées en VEFA étaient plus chères que les opérations en propre des bailleurs sociaux. Une fois les premières opérations recyclées au bénéfice du logement social suite à la crise connue par le secteur de la promotion privée après 2008, le prix des VEFA s'est stabilisé, alors que le coût des opérations en propre a augmenté. Pour ces dernières, c'est le prix de la charge foncière qui a surtout évolué à la hausse (plus de 5%), en corrélation avec une réorientation de la programmation vers les secteurs les plus tendus (Nord et Ouest) à partir de 2011. Aujourd'hui, quelque soit le montage en propre ou en VEFA, les prix se rejoignent, ce qui montre que les montages VEFA sont aujourd'hui intégrés dans les process de production du logement social.

Evolution des coûts des opérations de logements sociaux
au regard du mode constructif (en m² de SF)



- La charge foncière (acquisition du terrain et viabilisation) est le principal paramètre de variabilité du coût d'une opération. Dans le secteur du logement locatif social, elle varie fortement entre les opérations et représente, en moyenne en 2014, 475 €/m² de SHAB et 21 % du prix total des opérations. A ce jour, la Réunion occupe le troisième rang national pour le prix des terrains constructibles derrière l'Île de France et la région PACA, dont les revenus des résidents sont sans commune mesure avec celui des ménages réunionnais

- Le recours à la défiscalisation, qui s'est généralisé dès 2011, implique la vente de l'opération par le bailleur social au véhicule fiscal et son rachat, par ce même bailleur social, à l'issue de la période de portage (a minima 5 ans plus tard), induisant des doubles droits de mutation représentant entre 3 et 4 % du coût total des opérations.

- Le coût du bâti est assez homogène et se situe, en 2012, à 1 356 €/TTC/m² de SHAB pour les logements locatifs sociaux, et 1 380 €/m² de SHAB en 2014. Pour les logements privés collectifs, le coût varie entre 1350 et 1575 € TTC/m² habitable, selon la présence de stationnement en sous-sol. Pour les logements sociaux, la part du coût du bâti dans le prix de revient des opérations est passé de 64% en 2009 (idem en 2012) à 60% en 2014.

- Les coûts des matériaux sont supérieurs (environ +35%) du fait de la forte proportion de matériaux importés et de la situation de monopole ou quasi-monopole de fournisseurs sur certains produits.

- Les évolutions normatives ont eu un impact sur les opérations :

- accessibilité aux personnes handicapées : impact sur l'organisation interne des logements (pièces de vie, salles d'eau et sanitaires, dégagements) et sur l'emprise foncière des opérations (cheminement extérieur),
- RTAA-DOM : l'obligation de logements traversants entraîne une diminution de la densité.

Dans le cadre des actions pour la relance de la construction de logements, un chantier de simplification des normes et règles existantes a été lancé par la ministre du logement le 25 juin 2014. Trois réglementations sont particulièrement impactées : celle relative à la sécurité incendie, celle relative à l'accessibilité des personnes handicapées, et la RTAA DOM (réglementation thermique acoustique aération). Ce chantier de simplification est assorti d'une large concertation avec les acteurs de la construction, pilotée au niveau national et relayée au niveau local, en particulier pour la RTAA DOM qui ne s'applique pas en métropole. Un tel chantier de modification réglementaire est l'occasion de faire remonter les spécificités et problématiques de construction à La Réunion auprès du ministère. La révision des textes est prévue pour 2015 (RTAA DOM au 1^{er} semestre, sécurité incendie et accessibilité au 2^{ème} semestre), pour une application en 2016.

En termes de normes, il est également nécessaire de poursuivre l'adaptation des NF DTU aux problématiques particulières de la construction en milieu tropical. En effet, lorsque des travaux ne sont pas couverts par les NF DTU ou autres spécifications (« travaux de technique courante »), cela a un impact sur le coût d'assurance car il est nécessaire d'avoir une extension de garantie par rapport aux clauses-types, l'assureur estimant que le risque est plus important.

Par ailleurs, la Réunion pâtit d'une dépendance forte de la métropole en termes dévaluation et de certification des matériaux, produits et équipements de la construction. Lorsque les essais de produits doivent être réalisés en métropole (faute d'organisme accrédité ou d'auditeur localement), cela représente des délais importants et un budget conséquent pour les entreprises, rédhibitoire pour les plus petites.

B – Réflexions et pistes d'actions

Pistes d'actions relevant d'une mise en œuvre locale

1. Mettre en place un groupe de travail de suivi de la structure des coûts (y compris l'impact de l'évolution des normes) visant à partager les données relatives aux coûts de la production neuve avec ses partenaires
2. Réaliser une étude sur la formation des coûts des matériaux de construction, dans l'objectif d'identifier les pistes d'économies potentielles.
3. Mener un travail de refonte des index locaux.
4. Lutter contre la sous-densité, qui a un coût (sous-utilisation du foncier constructible, perte de bénéfices – loyers ou prix de revente des logements).
5. Proposer des adaptations réglementaires utiles au contexte local dans les concertations nationales sur les chantiers d'évolutions réglementaires en cours (sécurité incendie, accessibilité, RTAA DOM)
6. Examiner les contradictions entre réglementations rencontrées par les porteurs de projets au stade conception, afin d'alimenter la démarche de simplification et d'adaptation normative.
7. S'inscrire dans le programme de recherche sur le traitement de l'amiante en vue de limiter les coûts (détection, analyse, traitement, déchets...)
8. Engager une réflexion sur les modalités de tarification d'assurance appliquées à la Réunion, en lien avec l'observatoire de la sinistralité réalisée par l'Agence Qualité Construction
9. Détecter et écarter les offres anormalement basses dans la passation de marchés.

Pistes d'actions relevant d'une mise en œuvre nationale

10. Engager une réflexion sur les modalités d'évaluation et de certification des matériaux et des produits locaux en vue de réduire les coûts et de faciliter l'émergence de produits locaux.
11. Rendre opérationnel à très court terme en 2015 le crédit d'impôt pour le logement locatif social qui par la suppression des droits de mutation vient baisser les coûts de 3 à 4 % des opérations.