

Série Evaluation et capitalisation



ex Post
Ex Post

Étude d'évaluation de la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie

Synthèse de l'évaluation rétrospective menée par Gilles Horenfeld, cabinet Développement de l'habitat, études et conseil (DHEC)

Département de la Recherche

Division Évaluation et capitalisation

Agence Française de Développement

5, rue Roland Barthes 75012 Paris < France

www.afd.fr



DHEC



AGENCE FRANÇAISE
DE DÉVELOPPEMENT

Avertissement

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de ses auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel de l'Agence Française de Développement ou des institutions partenaires.

Directeur de la publication : Jean-Michel SEVERINO

Directeur de la rédaction : Jean-David NAUDET

ISSN : 1958-590X

Dépôt légal : avril 2008

Mise en page : Eric THAUVIN

Préambule

Société immobilière de Nouvelle-Calédonie

Ce rapport a été rédigé à la suite de l'évaluation de la (SIC) réalisée entre août et décembre 2007 pour le compte de la division Evaluation et Capitalisation de l'Agence Française de Développement.

L'évaluation de la SIC dont il est ici question ne concerne pas sa valeur financière. Elle a pour objectifs plus fondamentaux d'apprécier les impacts de l'action passée et actuelle de la SIC sur le développement économique de la Nouvelle-Calédonie dans le domaine de l'habitat et d'identifier les orientations possibles et souhaitables de son action future compte tenu des évolutions du contexte social économique et institutionnel des années à venir.

Pour atteindre cet objectif, la démarche a été organisée autour de cinq volets d'analyse présentés dans le rapport.

Les données de l'évaluation proviennent de recherches documentaires effectuées à l'AFD et à la SIC (rapports d'activité, rapports des conseils d'administration, analyses financières générales et relative aux financements de projet, évaluations antérieures, rapports de missions de conseil spécialisé), auprès des organismes producteurs d'études intéressantes : l'économie générale, le secteur du logement et de l'urbanisme (ITSEE, ADUAN, IEOM), auprès des administrations territo-

riales en charge de la politique du logement en Nouvelle-Calédonie et auprès des organisations professionnelles des organismes de logement social (Fédération des SEM, Fédération des entreprises sociales de l'habitat).

Outre l'approche documentaire, deux missions ont été effectuées en Nouvelle-Calédonie en 2007, du 23 août au 17 septembre et du 5 au 17 décembre, au cours desquelles de nombreux entretiens et visites ont permis de recueillir les avis et éclairages des collaborateurs de la SIC et de ses partenaires institutionnels et professionnels.

Les entretiens en Nouvelle-Calédonie ont été complétés par des entretiens à Paris avec le représentant de l'AFD au Conseil d'administration ainsi qu'avec l'ensemble des secrétaires généraux et directeurs généraux de la SIC qui ont précédé la direction actuelle.

L'auteur remercie très sincèrement pour leur accueil et leur disponibilité tous les collaborateurs de la SIC et de l'AFD mis à contribution dans le cadre de cette évaluation, ainsi que les intervenants dans le secteur de l'habitat rencontrés en Nouvelle-Calédonie.

Les éventuelles erreurs et inexactitudes de ce document sont de la responsabilité de l'auteur.

Résumé

1. Analyse de la SIC et de son environnement

La SIC a fortement contribué au développement d'un parc de logements sociaux de qualité en Nouvelle-Calédonie

L'afflux de population à Nouméa dans les années 1960, provoqué par le « boum du nickel », a été à l'origine des premières générations de logements locatifs sociaux calédoniens réalisés par la Société immobilière et de crédit de Nouvelle-Calédonie (SICNC, dont est issue en 1988 la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie [SIC]). Une fois cette tranche achevée cependant, la construction de logements sociaux en Nouvelle-Calédonie va connaître une mise en sommeil qui va durer 15 ans (1976-1991).

À partir de 1990, les contrats de développement entre l'État et la Nouvelle-Calédonie ont permis à celle-ci de se lancer dans un rattrapage de ses insuffisances en termes d'infrastructures et d'équipement (logements sociaux notamment) et l'ont aidée à se doter progressivement d'une politique de l'habitat social, dont la SIC sera le principal outil opérationnel. La SIC a contribué ainsi de manière essentielle au logement des populations à faible revenu, tout en offrant une gamme diversifiée de logements pour répondre à toutes les catégories de demandes émanant de populations écartées du marché.

En 15 ans (1991-2006) et malgré des fluctuations conjoncturelles importantes entre 1996 et 2006, la SIC a mis en service 4 540 logements, qui sont venus s'ajouter aux 2 550 reçus en dotation à sa création. La SIC est ainsi responsable des trois

quarts de l'accroissement du parc des résidences principales louées vides en Nouvelle-Calédonie entre les deux derniers recensements.

En juin 2007, le parc locatif géré par la SIC était de 7 100 logements, dont 84 % à vocation sociale (logements aidés et très aidés) et 16 % à vocation intermédiaire (logements « économiques » et logements « aidés de transition »). De 1990 à 2006, la SIC a également produit près de 800 logements destinés à l'accession aidée et très aidée.

Plus de neuf logements sur dix du patrimoine locatif de la SIC sont localisés dans les quatre communes du Grand Nouméa (Nouméa, le Mont-Dore, Dumbéa et Païta), et principalement sur celle de Nouméa où ils représentent 45 % des résidences principales louées vides.

Les provinces Nord et des Îles Loyauté ont axé leurs politiques d'habitat social sur les aides à l'accession à la propriété. En province Nord, la SIC a réalisé quelques programmes de logements groupés pour l'accession aidée, ainsi que 340 logements locatifs, principalement à vocation intermédiaire, en réponse aux demandes de logements de salariés du public et du privé dans les principales communes. Ces constructions ont permis de maintenir le stock global de résidences principales louées vides, alors que le parc locatif privé tend à diminuer.

Durant les années 1990, la SIC s'est procurée les assiettes foncières nécessaires à sa production sans grandes difficultés. Depuis le début des années 2000, la hausse du prix des terrains et la raréfaction des disponibilités sur la commune de Nouméa la contraignent à reconstituer son potentiel foncier

principalement dans des zones peu urbanisées du Grand Nouméa, dont l'aménagement nécessitera des investissements lourds de la part des collectivités territoriales.

L'alimentation financière de la SIC par les prêts de l'Agence Française de Développement (AFD), puis par ceux de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), n'a jamais fait l'objet de restrictions. En revanche, les mises en chantier de nouveaux logements sociaux ont été limitées par l'augmentation rapide et forte des coûts de construction et par l'insuffisance des crédits de subvention. Elles ont souvent été retardées par les délais d'obtention des autorisations administratives. Le développement de la défiscalisation a permis de desserrer la contrainte financière sur les subventions à partir de 2005.

Le parc construit depuis la création de la SIC est relativement jeune (sept ans d'âge moyen). La politique de construction poursuivie a constamment répondu à des standards de qualité élevés. La SIC s'est efforcée également de diversifier les types d'habitat et la composition des quartiers et de favoriser la mixité résidentielle par intégration des logements sociaux et intermédiaires dans les mêmes opérations.

Simultanément à la construction de nouveaux logements, la SIC a procédé à d'importants travaux de réhabilitation des sept ensembles immobiliers des années 1970 hérités de la SICNC. Ces cités concentrent des populations à faible revenu. Financés sur les fonds propres de la SIC, les travaux ont permis de maintenir une offre dont les loyers sont en moyenne inférieurs à ceux du parc récent. Cette politique de travaux a été conjuguée à la mise en œuvre d'actions d'accompagnement économique et social et de réalisation d'équipements, notamment dans le cadre du contrat de ville de Nouméa.

La cité des Hameaux de Saint-Quentin et ses huit tours continuent néanmoins de poser des problèmes considérables de gestion, de maintenance et de vie sociale. Une opération de rénovation urbaine est devenue indispensable pour permettre la démolition des tours et la recomposition du site, en réalisant de nouvelles opérations de construction de loge-

ments, sachant que les infrastructures et les équipements d'accompagnement font aujourd'hui défaut. L'étude préalable d'un schéma d'aménagement a été confiée à la SIC par les trois communes du Grand Nouméa concernées par le site. L'importance du montant du financement des travaux d'aménagement nécessitera la mobilisation de l'ensemble des partenaires économiques et sociaux concernés.

Une vocation de plus en plus sociale

L'essentiel du parc de logements géré par la SIC est localisé dans l'agglomération urbaine du Grand Nouméa, où il remplit un rôle d'accueil des ménages les moins aisés. Avec une résidence principale sur six, la SIC loge un ménage sur quatre dont les revenus mensuels sont inférieurs au salaire minimum garanti (SMG). Les ménages ayant moins de deux SMG représentent près d'un ménage sur deux du Grand Nouméa et près de trois ménages sur quatre locataires de la SIC. La part des ménages les plus pauvres parmi les locataires de la SIC a tendance à s'accroître depuis le début des années 2000, les ménages entrant dans le parc ayant des revenus sensiblement inférieurs à ceux des ménages sortants.

La difficulté à satisfaire la demande, la sur-occupation – qui affecte 10 à 15 % des logements selon la norme utilisée –, un volant d'impayés limité mais persistant, les difficultés d'insertion de familles provenant de l'habitat insalubre ainsi que la mise en œuvre des protocoles signés avec les collectivités territoriales constituent les éléments les plus préoccupants pour la gestion actuelle.

Les loyers du parc social de la SIC sont inférieurs de 50 % en moyenne à ceux du parc privé. L'écart est moindre pour le parc intermédiaire mais néanmoins significatif. Les loyers des logements de la SIC dont la construction a été subventionnée sont fixés administrativement et, de ce fait, faiblement différenciés selon la qualité résidentielle et l'attractivité des groupes immobiliers.

Des capacités d'autofinancement moindres pour des besoins d'investissement croissants

La situation financière de la SIC était satisfaisante en 2007. Si l'on en croit les projections en francs (XPF) constants par logement géré, à l'horizon 2012 la capacité d'autofinancement et la trésorerie de la SIC seront inférieures à leur niveau de la première moitié des années 2000.

Ces évolutions s'expliquent notamment par une augmentation des dépenses de maintenance et de grosses réparations prévisionnelles, tandis que les recettes de loyer stagneront. L'évolution sera en effet contrainte par le blocage des loyers de 2007 à 2009 décidé par la Nouvelle-Calédonie ainsi que par le déséquilibre d'exploitation prévisionnelle des opérations de construction neuve.

Un impact important sur l'économie locale

De 1991 à 2006, la SIC a construit près d'un logement sur trois achevés dans le Grand Nouméa et 30 % de ceux de la Nouvelle-Calédonie. Avec la gestion de neuf logements sociaux sur dix et d'un logement locatif intermédiaire sur deux, la SIC est le seul opérateur du territoire en mesure de proposer une offre largement diversifiée. Les autres opérateurs sociaux – le Fonds calédonien de l'habitat (FCH), filiale du Fonds social de l'habitat (FSH), et la Société d'économie mixte de l'agglomération (SEMagglo) – gèrent comparativement des parcs locatifs très modestes.

La SIC réalise près de 4 milliards XPF d'investissements par an en travaux, ce qui en fait le principal client des entreprises du bâtiment de Nouvelle-Calédonie. Son activité génère 150 emplois directs et contribue à près de 1 000 emplois dans le BPT (15 %) et 400 emplois dans les services.

Une image positive auprès de l'ensemble de ses partenaires

La SIC a parfois rencontré des difficultés dans la réalisation de ses programmes de construction, en raison notamment des

écarts entre les moyens financiers que la SIC était en mesure de mobiliser et les exigences d'équipement et d'infrastructures des collectivités territoriales accueillant ces programmes.

Les erreurs de conception des programmes des années 1970 ont en partie été effacées par les réhabilitations menées par la SIC, en concertation avec les collectivités territoriales et les habitants.

Aujourd'hui, l'image de la SIC est celle d'un professionnel rigoureux de la construction et de la gestion de logements sociaux. La qualité générale de son patrimoine est soulignée par les partenaires institutionnels et les acteurs professionnels de la filière. Les partenariats avec la SIC sont envisagés très favorablement, quelle que soit la nature du partenaire interrogé.

La SIC est perçue favorablement par les demandeurs de logements sociaux, pour lesquels elle représente le bailleur susceptible d'offrir le plus de choix.

L'image auprès des associations de locataires apparaît également bonne. En revanche, pour la SIC comme pour d'autres bailleurs, le traitement des réclamations est considéré comme insuffisant par une majorité de locataires.

Un gestionnaire de logements sociaux performant

Bien que la Nouvelle-Calédonie soit un territoire singulier, des comparaisons peuvent être établies entre la SIC et les principaux opérateurs de logements sociaux des DOM. Les contextes socio-économiques, l'insularité et l'existence de politiques publiques d'investissement dans le secteur locatif social territoire fournissent de nombreux éléments de rapprochement avec les conditions d'intervention de la SIC en Nouvelle-Calédonie.

Hormis les trois plus grosses sociétés immobilières à vocation sociale des DOM, la SIC gère un patrimoine dont la taille, supérieure à celle des sociétés d'économie mixte (SEM) immobilières, est proche de celle des sociétés HLM des DOM

et des sociétés d'économie mixte immobilières des départements et territoires d'outre-mer (SIDOM), à savoir 5 000 à 7 000 logements. Toutefois, la politique du logement social en Nouvelle-Calédonie et le patrimoine construit par la SIC sont plus récents. Surtout, la dynamique actuelle de développement du parc social est nettement supérieure à celles de la métropole et des DOM.

La structure de la production récente de la SIC est caractérisée par l'absence de logements destinés à l'accession à la propriété sociale et par une proportion de logements à vocation intermédiaire proche du tiers (en continuité de l'offre à vocation sociale). Les prix de revient au m² des logements sociaux neufs de la SIC sont supérieurs à ceux de la production des DOM, en raison notamment des coûts de montage en défiscalisation, mais aussi du fait de l'absence de subventions pour la production de foncier aménagé. Les écarts entre les loyers moyens des logements sociaux de la SIC et ceux des sociétés des DOM s'expliquent par les différences de structure et de conditions de financement des parcs respectifs. Le revenu moyen des locataires de la SIC est sensiblement inférieur à celui des autres habitants de l'agglomération du Grand Nouméa. La SIC emploie comparativement plus de personnel de gestion de proximité dans ses agences et dépense relativement plus pour la maintenance courante et les grosses réparations de son parc. Les indicateurs financiers et de gestion de la SIC la situent en position satisfaisante par rapport aux autres sociétés.

Les tensions du marché du logement du Grand Nouméa...

Le recensement de 2004 a montré que la province Sud, et en particulier le pôle urbain du Grand Nouméa, concentraient une part croissante de la population calédonienne et continuaient d'attirer de nouveaux habitants provenant de la province des Îles et de la côte est de la province Nord. Cette augmentation, due à la croissance démographique mais aussi à la décohabitation et au vieillissement de la population, est plus rapide que celle de l'offre de logements. Les prix du marché de Nouméa,

trop restreint, sont fortement influencés par la demande des catégories les plus solvables et tendent à s'aligner sur celui des grandes agglomérations de la métropole. S'ajoutent des anticipations de hausse des prix qui alimentent les investissements à caractère spéculatif.

Face au niveau de prix des terrains à bâtir et à leur rareté à Nouméa, la construction de logements neufs se déplace vers les autres communes de l'agglomération sous forme diffuse ou dans des successions de lotissements sans équipements d'accompagnement. Par contagion, les prix augmentent aussi dans la périphérie, contribuant à freiner l'accession à la propriété des catégories intermédiaires.

Les logements sociaux de la SIC et les logements précaires (squats) sont les principaux parcs d'accueil des populations océaniques. Le développement des squats connaît une nouvelle accélération. Une enquête de 2006 dénombrait 2 000 habitations précaires et illégales, localisées à 90 % sur les communes de Nouméa et Dumbéa.

Depuis 2006, la SIC et les deux autres opérateurs sociaux ont augmenté la production de logements locatifs sociaux et intermédiaires, en construisant dans la périphérie de l'agglomération. Cela n'a pas suffi pour augmenter l'offre globale, en raison du ralentissement des départs du parc social, faute d'un volume suffisant de solutions alternatives pour les candidats au déménagement.

...provoquent un écart croissant entre l'offre et la demande de logements sociaux et intermédiaires

La demande de logements sociaux et intermédiaires enregistrée par la SIC en 2006 représentait 4 100 logements, en augmentation de 1 300 sur le stock de 2000 et avec une forte accélération depuis 2004. Dans le même temps, l'offre globale de logements de la SIC a stagné aux environs de 1 150 logements par an. Les flux de livraison de logements neufs ont donc à peine suffi à compenser la baisse de l'offre de logements disponibles à la suite des résiliations de baux par les locataires partants (rotation du stock).

Privilégier la production de logements sociaux en location et en accession

L'urbanisation du Grand Nouméa continuera d'accueillir l'essentiel de l'accroissement de population de la Nouvelle-Calédonie dans les 20 ans à venir. Pour remédier à l'insuffisance de l'offre, un renforcement des programmes de construction a été décidé dans le contrat de développement 2006-2010 par la province Sud, avec l'appui de l'État. Une part majeure de l'intensification de la production reposera sur la SIC, dont les prévisions sont en ligne avec les objectifs du contrat de développement. À l'horizon 2012, la SIC livrera 750 logements en moyenne annuelle, dont 460 locatifs sociaux, 166 intermédiaires et 106 en accession. En province Nord, la réalisation de l'usine de traitement de nickel de Koniambo créera une demande évaluée à 1 000 logements locatifs sociaux et intermédiaires, à construire dans les sept ans à venir. La province des Îles manifeste également le souhait de développer une offre locative sociale sur des terres coutumières, en partenariat avec la SIC.

Pour augmenter l'offre de logements sociaux, il faut construire plus de logements et simultanément accroître la mobilité des locataires, ce qui passe notamment par une amélioration des conditions de l'accession à la propriété. Or, le niveau des prix des maisons et des appartements est actuellement incompatible avec la primo-accession des ménages urbains dont les revenus sont inférieurs à un seuil de solvabilité de l'ordre de 550 000 XPF par mois (5 SMG). Une politique conséquente d'aide à l'accession à la propriété, ciblée sur les catégories intermédiaires, est donc un complément indispensable de la politique d'offre locative aidée. La SIC expérimente les bases financières d'un nouveau dispositif d'aide en partenariat avec la province Sud. Sa généralisation éventuelle lui permettra de développer une activité nouvelle sur le marché potentiellement très porteur de l'accession aidée.

La SIC dispose de réserves en terrains ou en options d'achat suffisantes pour réaliser ses objectifs de production à moyen terme. Toutefois, elle sera très dépendante de la réalisation

des grandes opérations d'aménagement qui permettront de créer les équipements et les infrastructures nécessaires à la poursuite de l'urbanisation du Grand Nouméa. Il s'agit en particulier de la ZAC de Dumbéa-sur-Mer créée en 2007 et des aménagements à réaliser sur la commune de Païta (en attente du choix d'un dispositif de réalisation convenant à la commune).

Conforter la politique locale de l'habitat malgré un environnement institutionnel favorable au développement de la SIC

Le système de financement des aides au locatif social atteint une productivité maximum, en combinant aides directes du contrat de développement et apports d'investisseurs privés bénéficiant de la défiscalisation. La SIC contribue depuis 2005 à l'efficacité du dispositif, en intégrant dans ses montages des améliorations techniques et juridiques, dont la dernière en date est la création d'une société civile de placement collectif (SCPI). Le dispositif fiscal expose toutefois la réalisation des objectifs de production de la SIC à des aléas techniques et financiers dont la maîtrise ne lui appartient pas et qu'il serait possible de supprimer.

La mise en place, en 2007, d'une aide au logement attribuée aux locataires de logements conventionnés en fonction de leurs ressources constitue un progrès, qui facilitera notamment l'accès au parc social des ménages à très bas revenu.

Des solutions pour renforcer les aides à l'accession sociale à la propriété urbaine ont été élaborées et sont en cours d'expérimentation par la SIC et la province Sud. Mais leur généralisation pose des problèmes de financement et de gestion difficiles à résoudre. Le dispositif reste donc à finaliser puis à valider par les instances politiques locales.

Par ailleurs, il est difficile de s'engager dans une action concertée de constitution de réserves foncières et d'aménagement, avec des communes qui n'ont pas mis en œuvre les outils de planification urbaine nécessaires pour créer des réserves foncières, réguler les prix, anticiper les besoins de

développement des logements, des équipements et des infrastructures et programmer leur réalisation. Les ressources propres des communes du Grand Nouméa ne sont pas à l'échelle des projets dans lesquels elles souhaitent s'engager et dont les enjeux financiers sont très importants. L'intercommunalité, l'appui financier de la province et sa garantie sont nécessaires, mais difficiles à réaliser dans le contexte politique local.

2. Recommandations pour des orientations stratégiques

La SIC dispose actuellement de compétences solides et reconnues dans l'exercice de ses trois métiers principaux :

- maîtrise d'ouvrage de construction et de réhabilitation de logements ;
- gestion de la maintenance immobilière ;
- gestion locative de son parc de logements sociaux et intermédiaires.

La SIC reste positionnée comme principal opérateur pour la mise en œuvre de la politique d'habitat social des trois provinces. À la demande des collectivités territoriales, la SIC s'est engagée dans des activités nouvelles : études d'aménagement, interventions sur immeubles insalubres et vente directe de logements aidés pour l'accession à la propriété. Elle a donc de réelles possibilités de contribuer sensiblement à la poursuite du développement de la Nouvelle-Calédonie.

La stratégie de la SIC pour répondre aux objectifs des politiques locales de l'habitat et s'adapter aux évolutions économiques et sociales à venir peut s'organiser autour des trois axes suivants, dégagés à partir de l'évaluation :

- développer la production de logements sociaux et intermédiaires sur l'ensemble du territoire, tout en accordant une prio-

rité à la qualité environnementale et résidentielle et en assurant l'équilibre financier des projets ;

- développer ses activités d'aménagement et consolider les moyens internes dédiés à cette activité ;
- adapter la gestion locative aux nouveaux enjeux sociaux et urbains.

1^{er} axe : développer la production de logements sociaux et intermédiaires sur l'ensemble du territoire

La SIC est un opérateur de développement économique et social, dont les actions doivent s'inscrire dans les objectifs fixés par les provinces qui ont la responsabilité des politiques d'habitat. Pour atteindre ses objectifs dans le cadre de sa responsabilité de mise en œuvre des moyens et de pérennisation de l'outil, la SIC devra :

- adapter son activité, son organisation et ses prix aux évolutions quantitatives et qualitatives de la demande ;
- acquérir des compétences nouvelles dans les domaines du montage et de la commercialisation de programmes de logements destinés à la vente directe pour l'accession sociale à la propriété ;
- renforcer l'efficacité sociale et environnementale de ses processus de production ;
- maintenir un potentiel foncier et financier adapté aux besoins d'investissement.

Les objectifs de construction décidés par la province Sud conduiront la SIC à livrer en moyenne annuelle 750 logements par an. La province Nord a précisé son dispositif d'aide au locatif social et confirmé son accord pour le recours à la défiscalisation (40 logements par an). La SIC devra toutefois relier la programmation effective de ses opérations à l'avancement du processus de production de foncier aménagé et à des investissements économiques qu'elle ne maîtrise pas :

- disponibilité des assiettes foncières et, en particulier, avancement de la ZAC de Dumbéa-sur-Mer ; aménagement de la zone d'Ondémia à Païta ; et engagement de la rénovation urbaine de Saint-Quentin ;

- délais anormalement longs d'obtention des permis de construire par les communes ou la province ;
- agréments pour la défiscalisation accordés en temps et à hauteur des demandes de la SIC ;
- réalisation de l'usine du Nord et de la zone d'aménagement de Voh-Koné-Pouembout.

Le développement d'une activité de promotion et de vente de logements destinés à l'accession à la propriété des ménages à revenu modeste tout en minimisant les risques financiers implique :

- de produire des logements de qualité à des prix plus abordables que le marché actuel, en réduisant les charges foncières et les coûts de construction par les économies d'échelle réalisées avec les opérations d'aménagement et de constructions groupées (maisons jumelées, en duplex, petits immeubles collectifs...);
- d'acquérir des compétences sur les outils et méthodes d'appréhension du marché, de montage et de commercialisation spécifiques à ce métier, nouveau pour la SIC.

Pour les dix ans à venir, la SIC s'est donnée un objectif prudent de production moyenne annuelle de 100 logements destinés à l'accession sociale à la propriété. Toutefois, l'incertitude sur le niveau réel de la demande solvable est élevée et la SIC ne peut développer une offre régulière sur ce marché potentiellement porteur sans l'assurance d'une politique affirmée des pouvoirs publics. La Nouvelle-Calédonie doit donc mettre en place un système d'aide à l'accession sociale efficace, calibré sur les coûts réels, ciblé en cohérence avec les aides à la location sociale et simple d'accès pour les ménages éligibles.

Pour l'ensemble de sa production et quels que soient ses nouveaux objectifs quantitatifs, la SIC aura la responsabilité de la qualité technique et environnementale de ses réalisations et devra s'assurer de leur bonne insertion urbaine et sociale, tant dans les quartiers existants que dans les nouvelles zones d'aménagement. La qualité de l'aménagement

urbain ainsi que l'accès aux services et aux équipements commerciaux, culturels et sportifs sont désormais des facteurs de l'amélioration des conditions d'habitat aussi essentiels que la qualité intrinsèque des logements.

Le nouveau défi de la SIC est donc de conserver son image exemplaire et d'atteindre les objectifs de la démarche de responsabilité sociale et environnementale (RSE) dans laquelle elle souhaite inscrire son action. Plusieurs domaines prioritaires pour la construction neuve et la réhabilitation, où des actions de RSE sont à engager, ont été identifiés :

- procédés et équipements utilisant les énergies renouvelables (chauffe-eaux solaires, énergie photovoltaïque...);
- action sur les entreprises pour la gestion des chantiers (déchets, eaux pluviales et usées, sécurité);
- adaptation de la conception des logements et des abords au contexte social et culturel océanien;
- systématisation des études d'impact environnemental pour tous les projets;
- aménagement de quartiers durables;
- choix de matériaux et de procédés constructifs pour améliorer la qualité thermique des bâtiments et diminuer les besoins de climatisation.

Un ensemble de conditions de faisabilité technique, sociale et économique devront être réunies pour la mise en œuvre de ces actions. Sur tous ces points, la SIC devra préciser la politique qu'elle souhaite appliquer et la faire connaître. La recherche d'aides et d'apports de financement extérieurs sera en effet essentielle pour accompagner son projet et permettre sa réussite.

Les excédents d'exploitation de la SIC n'ont pas vocation à se substituer aux subventions publiques mais servent à financer le développement de l'offre de services de gestion et de production de logements. Il n'est donc pas souhaitable qu'ils soient immobilisés à très long terme. Une révision du dispositif de financement par le contrat de développement serait donc indiquée pour rechercher des modalités de financement des

opérations nouvelles moins défavorables à la SIC qu'actuellement. L'octroi de subventions pour la réhabilitation du parc existant et le renouvellement de Saint-Quentin ou le financement des surcoûts d'investissements induits par l'emploi de procédés et d'équipements utilisant les énergies renouvelables pourraient contribuer au rééquilibrage financier souhaité.

2^e axe : développer les activités d'aménagement

Le renforcement des capacités de la SIC à exercer son métier d'aménageur lui permettra de conforter sa position d'opérateur généraliste et de développer sa production. Des conditions meilleures seront ainsi créées pour :

- produire en partenariat avec le privé et d'autres opérateurs une offre diversifiée intégrant le locatif social, tout en conservant une relative maîtrise du processus de répartition et des coûts de cession des charges foncières ;
- maîtriser le processus de création d'un environnement de qualité pour les habitants des logements produits par la SIC et s'assurer de leur bonne insertion urbaine ;
- intervenir, en conseil et en appui, auprès des communes dont les capacités techniques sont insuffisantes pour assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations de grande envergure et organiser des partenariats avec les autres constructeurs de logements libres ou sociaux.

La SIC doit être impliquée le plus en amont possible dans la conception des opérations d'extension urbaine de grande taille engagées dans le Grand Nouméa ou dans les opérations prévues (Ondémia, à Païta, et Saint-Quentin). C'est aussi le souhait de la province Sud – seule collectivité territoriale à disposer d'une capacité de garantie des opérations financièrement conséquente – qui entend disposer, aux côtés de la Société d'équipement de la Nouvelle-Calédonie (SECAL), d'un deuxième opérateur d'aménagement pour répondre à l'ensemble des besoins identifiés à moyen et long termes.

La SIC est de fait l'opérateur le mieux placé en Nouvelle-Calédonie pour intégrer les notions de quartiers et d'habitat durables au sens environnemental, économique et social dans

les projets d'aménagement. Elle a renforcé ses capacités techniques en matière d'acquisition foncière, d'études, de conseil et d'appui aux collectivités territoriales. Ces ressources lui ont déjà permis de mener à bien des opérations de rénovation urbaine (vallée du Tir, Tuband), de réaliser à la demande de la commune de Païta des acquisitions foncières et des études préliminaires de projets d'aménagement (La Coulée, Ondémia), de réaliser des études d'acquisition et de réhabilitation d'immeubles insalubres souhaitées par la commune de Nouméa et de se voir confier par le Syndicat intercommunal du Grand Nouméa (SIGN) une étude de schéma d'aménagement concerté du site de Saint-Quentin et des secteurs limitrophes.

La SIC occupe donc une position privilégiée pour piloter la réalisation de divers types d'opérations d'aménagement dans lesquelles elle devra prendre une part importante, en tant que constructeur. Les grands projets, à Païta et Saint-Quentin notamment, justifient à eux seuls qu'une nouvelle étape de développement de la compétence aménageur – impliquant un renforcement des ressources d'étude et de maîtrise d'ouvrage – soit préparée en prévision de la formalisation des engagements des collectivités territoriales et de l'établissement de calendriers de réalisation opérationnels. Étant donné l'importance de ces projets, il est vraisemblable qu'ils devront être réalisés en régime de ZAC concédée, afin que la SIC bénéficie de la garantie financière et de bonne fin de la province Sud.

Les tours de la cité des Hameaux de Saint-Quentin cumulent aujourd'hui des handicaps urbains majeurs. Le projet de la SIC – qui prévoit de les démolir et de reconstruire 500 logements – s'intégrera dans un schéma d'aménagement plus large. Pour la SIC, qui s'est vue confier l'étude préalable du renouvellement complet du site de Saint-Quentin par le SIGN, les enjeux sont multiples : contribuer à une amélioration substantielle des conditions de logement du cadre de vie des quelque 1 500 habitants des tours ; améliorer la qualité de l'offre par un habitat bien localisé de type et de statuts d'occupation diversifiés ; et établir un partenariat sur un grand projet de renouvellement urbain d'une zone centrale du Grand

Nouméa, avec les trois communes concernées. Pour ce projet d'envergure, la SIC a besoin d'être aidée financièrement. Compte tenu des enjeux économiques et sociaux et de l'intérêt général de cette opération, il ne serait en effet pas équitable d'en faire supporter les coûts aux seuls locataires de la SIC. Les partenaires concernés en Nouvelle-Calédonie ont, avec l'aide de l'État, la capacité de réaliser des montages financiers locaux, équivalents à ceux de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

3^e axe : adapter la gestion locative aux nouveaux enjeux sociaux et urbains

La SIC devra maintenir un effort de production intense dans les années à venir. Mais elle devra également mobiliser des ressources importantes pour préserver l'attractivité de son patrimoine, l'adapter aux demandes des habitants et aux objectifs de qualité environnementale. Les enjeux de gestion seront également de maintenir la diversité d'occupation et les équilibres sociaux dans le patrimoine, tout en répondant aux demandes des collectivités de reloger prioritairement les ménages touchés par les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou en difficulté d'insertion économique et sociale. Plusieurs catégories d'actions seront donc nécessaires.

Un renforcement de l'efficacité de la gestion de proximité paraît indispensable au regard de la nature et de la quantité des tâches à réaliser. Cela passe par :

- la poursuite de la formation et la professionnalisation des ressources humaines de la gestion locative ;
- la responsabilisation d'unités décentralisées, proches géographiquement des ensembles gérés, des occupants, de la demande et des communes.

Le relogement de familles à très faibles ressources comme la cohabitation d'ethnies différentes suscitent beaucoup de difficultés. Ces problèmes ont des incidences sur la vie des immeubles et des quartiers, mais leur résolution n'est pas du

seul ressort de la SIC. Sa mission de gestionnaire ne lui donne pas vocation à développer des compétences et une organisation spécifiques pour assurer « l'accompagnement social » dont ont besoin certaines familles afin de s'adapter à l'occupation d'un logement social et à la vie dans les immeubles collectifs.

L'objectif est donc de renforcer les partenariats avec les collectivités territoriales, pour une meilleure prévention des difficultés d'insertion des ménages défavorisés dans l'habitat social. Une fois clarifiés les rôles, les responsabilités et les moyens respectifs (ceux du bailleur social pour le recouvrement des loyers, la maintenance et la vie des immeubles et ceux des institutions et associations en charge de la solution des problèmes d'accompagnement social), des collaborations durables pourront s'établir pour cadrer les engagements sociaux de la SIC et coordonner les actions.

Par ailleurs, la SIC doit se donner les moyens de connaître précisément l'occupation sociale de son patrimoine et de suivre son évolution régulièrement. Cette connaissance est indispensable à la bonne gestion des attributions. Elle permettrait également d'appliquer aux occupants dont les ressources ont évolué au-delà des plafonds réglementant l'accès aux logements sociaux et en contrepartie du renouvellement des baux, des suppléments de loyers modulés selon les ressources et la qualité des logements. Cette solution concilierait les objectifs de mixité et d'équité et donnerait à la SIC des moyens accrus pour investir dans de nouvelles opérations ou réhabilitations.

Les loyers des différents groupes immobiliers ont été fixés à l'origine selon des règles administratives et financières indépendantes de la qualité résidentielle. Or, les évolutions de la vie des groupes, de l'environnement urbain et du marché du logement n'ont pas été les mêmes selon les endroits. Une révision de la grille des loyers de la SIC est donc souhaitable pour en améliorer la lisibilité et faciliter la gestion des attributions et de la mobilité des locataires.

Le patrimoine de la SIC comporte près de 90 groupes immobiliers en service, très divers sur le plan de l'âge, de la locali-

sation, de la conception technique et architecturale et de l'occupation sociale. Les enjeux techniques, sociaux, économiques et financiers attachés à leur gestion doivent être différenciés en conséquence. En raison de leur multiplicité et de leur variété, ces enjeux ne peuvent pas être appréhendés par une connaissance exclusivement intuitive.

Comme de nombreux organismes de logement social qui ont déjà réalisé cette démarche, la SIC a donc besoin d'une vision d'ensemble des interventions à réaliser à moyen et long termes sur son patrimoine, intégrant tous les éléments à

prendre en compte dans les décisions d'intervention. Les bénéfices pouvant être attendus de cette démarche sont multiples et importants :

- mise à jour de la stratégie d'intervention sur le patrimoine, différenciée selon des options techniques et financières arrêtées pour chaque groupe immobilier ;
- éclairage des décisions d'investissement et des priorités du conseil d'administration ;
- disponibilité d'un tableau de bord de pilotage stratégique pour le suivi des actions engagées et de leurs résultats.

