

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*LE LOGEMENT
DANS L'OUTRE-MER
FRANÇAIS*

2004
Rapport présenté par
Mme Marie-Claude Tjibaou

MANDATURE 1999-2004

Séance des 8 et 9 juin 2004

**LE LOGEMENT DANS L'OUTRE-MER
FRANÇAIS**

**Avis du Conseil économique et social
sur le rapport présenté par Mme Marie-Claude Tjibaou
au nom de la section du cadre de vie**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 10 décembre 2002 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

	Pages
AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 9 juin 2004	I - 1
Première partie - Texte adopté le 9 juin 2004.....	3
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE I - LE CONSTAT : L'OUTRE-MER, DES RÉGIONS ET DES TERRITOIRES EN DÉVELOPPEMENT	7
I - DEUX PRIORITÉS : L'HABITAT ET L'EMPLOI	7
II - L'ACCÈS AU LOGEMENT : DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES	8
III - LE LOGEMENT: UN FACTEUR D'INSERTION DURABLE.....	9
CHAPITRE II - LES PROPOSITIONS : LE LOGEMENT OUTRE-MER, UNE GRANDE CAUSE NATIONALE.....	11
I - PROMOUVOIR UNE PARTICIPATION ACTIVE DES HABITANTS : DES « ATELIERS-HABITANTS ».....	11
A - DANS LA CONCEPTION DES PROJETS FUTURS	11
B - DANS LA GESTION DES OPÉRATIONS LIVRÉES	12
II - PROMOUVOIR UN HABITAT DE QUALITÉ AU SERVICE DES HABITANTS.....	13
A - CRÉER UN SERVICE PUBLIC DE L'HABITAT.....	13
B - LIER PROGRAMMATION FONCIÈRE ET PROGRAMMATION DE LA LBU	14
C - AFFECTER DES MOYENS AU TITRE DE L'AMÉNAGEMENT FONCIER, ET EN PARTICULIER AU FONCIER DÉDIÉ À L'HABITAT SOCIAL.....	15
D - LEVER LES RISQUES DE BLOCAGE DE LA CONSTRUCTION LIÉS À LA GARANTIE DES PRÊTS	16
E - FAIRE ÉVOLUER LES CONDITIONS DE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE LOGEMENT SOCIAL	17
F - DIVERSIFIER L'OFFRE DE LOGEMENTS ET PROMOUVOIR LA MIXITÉ ET LA COHÉSION SOCIALES	18

G - S'APPUYER SUR LA DÉFISCALISATION POUR AUGMENTER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS.....	19
H - FAVORISER LES POLITIQUES DE RECONQUÊTE DES CENTRES-VILLES ET DES CENTRES-BOURGS	19
I - METTRE EN PLACE UN SUIVI-ÉVALUATION DE LA LBU AUPRÈS DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'HABITAT	20
III - RENFORCER LES CONDITIONS DE LA PÉRENNITÉ ET LA VOCATION DE PROGRÈS DU LOGEMENT.....	21
A - RENDRE LISIBLE LA POLITIQUE LOCALE DE L'HABITAT... B - FAIRE ÉVOLUER LE RÔLE DES SERVICES DE L'ÉTAT	21
C - FAIRE ÉVOLUER LA CULTURE PROFESSIONNELLE DES OPÉRATEURS DE LA CONSTRUCTION	22
D - PROMOUVOIR L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ À PARTIR DES MARCHÉS DE L'HABITAT.....	23
IV - ADAPTER LA RÉGLEMENTATION, PRÉVENIR LES RISQUES	23
A - REVISITER LES NORMES ACOUSTIQUES ET THERMIQUES	23
B - MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES RISQUES NATURELS..... C - CONFORTER LES RÉALITÉS ARCHITECTURALES LOCALES, PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT	24
CONCLUSION.....	27
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	29
ANNEXE A L'AVIS.....	47
SCRUTIN.....	47
RAPPORT présenté au nom de la section du cadre de vie par Mme Marie-Claude Tjibaou, rapporteure.....II - 1	
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I - L'OUTRE-MER FRANÇAIS, UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ, DES SIMILITUDES	11
I - LES OUTRE-MER D'AUJOURD'HUI.....	11
A - DANS L'OCÉAN ATLANTIQUE, TROIS RÉGIONS, UNE COLLECTIVITÉ.....	11
1. Les Antilles françaises dans la zone caraïbe.....	11

2. La région Guyane	11
3. La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.....	12
B - DANS L'OCÉAN INDIEN, UNE RÉGION ET UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE	12
1. La région Réunion	12
2. La collectivité de Mayotte	12
C - DANS L'OCÉAN PACIFIQUE, DEUX PAYS D'OUTRE-MER ET UNE COLLECTIVITÉ.....	12
1. La Polynésie-Française, un pays d'Outre-mer.....	12
2. La Nouvelle-Calédonie, un pays d'Outre-mer.....	13
3. Wallis-et-Futuna, une collectivité.....	13
II - DES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES RÉCENTES.....	14
III - UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE QUI SE RALEMENTIT	16
A - DANS L'OCÉAN ATLANTIQUE.....	16
1. En Guadeloupe une accentuation des disparités, une concentration urbaine	16
2. En Martinique, une population globalement jeune avec une progression des seniors	16
3. En Guyane, une évolution rapide et contrastée.....	17
4. Saint-Pierre-et-Miquelon	19
B - DANS L'OCÉAN INDIEN.....	19
1. La Réunion : une concentration sur la frange côtière	19
2. Mayotte, une très forte densité	20
C - DANS L'OCÉAN PACIFIQUE, UNE CONCENTRATION URBAINE ACCÉLÉRÉE AUTOUR DES VILLES CAPITALES ...	20
1. En Nouvelle-Calédonie, l'hypertrophie de l'agglomération de Nouméa.....	20
2. En Polynésie-Française, l'attrait de Papeete.....	21
3. Wallis-et-Futuna, une population jeune souvent contrainte à la migration.....	22
D - DES STRUCTURES FAMILIALES, DES MODES DE VIE ET D'HABITAT TRADITIONNELS, EN ÉVOLUTION	23
E - QUELLE POPULATION À L'HORIZON 2030 ?	24
1. Pour la Guadeloupe	25
2. Pour la Martinique	25
3. Pour la Guyane	25
4. A Saint-Pierre-et-Miquelon	27

IV - DES ÉCONOMIES EN DÉVELOPPEMENT ET UN CONTEXTE SOCIAL DIFFICILE	27
A - DES ÉCONOMIES EN MUTATION	27
1. Dans les régions.....	27
2. Dans les collectivités d'Outre-mer	28
B - UN FORT TAUX DE CHÔMAGE	30
C - DES FINANCES LOCALES INSUFFISANTES.....	32
CHAPITRE II - LE LOGEMENT, DES BESOINS TOUJOURS D'ACTUALITÉ	35
I - DES BESOINS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS IMPORTANTS.....	35
A - EN GUADELOUPE	35
1. La situation du parc de logement.....	35
2. Une politique active du logement.....	36
3. Une politique de résorption de l'habitat insalubre à poursuivre	37
B - EN MARTINIQUE	38
1. Une amélioration de la situation générale de l'habitat.....	38
2. ... mais une production de logements encore insuffisante	38
C - LA GUYANE : DÉVELOPPER L'OFFRE FONCIÈRE POUR LE LOGEMENT	39
D - SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON, UN HABITAT DE QUALITÉ ET CHER	41
E - LA RÉUNION, DES RÉSULTATS PROBANTS DANS UN CONTEXTE DIFFICILE	42
F - À MAYOTTE UN RETARD CONSIDÉRABLE.....	44
G - EN NOUVELLE-CALÉDONIE UN CONTEXTE PLUTÔT FAVORABLE	46
1. La demande de logements	46
2. Le secteur de la construction et du logement social	47
3. Le cas particulier de la province Nord.....	49
H - LA POLYNÉSIE-FRANÇAISE : UN CONTEXTE MARQUÉ PAR L'APRÈS CENTRE D'ESSAIS DU PACIFIQUE (CEP).....	50
I - À WALLIS-ET-FUTUNA	53

II - UN FREIN À LA CONSTRUCTION : LA PÉNURIE DU FONCIER AMÉNAGÉ.....	53
A - LES DIFFICULTÉS DE PRODUCTION FONCIÈRE DANS LES RÉGIONS D'OUTRE-MER	54
1. La prédominance du domaine public en Guyane.....	54
2. L'actualité de la question urbaine et foncière en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion.....	57
3. Mayotte, une collectivité départementale sans cadastre	59
B - L'ATTACHEMENT À LA TERRE : INDIVISION ET DROIT COUTUMIER DANS LE PACIFIQUE.....	60
1. En Polynésie : l'indivision.....	60
2. En Nouvelle-Calédonie : le droit coutumier	62
3. A Wallis-et-Futuna aussi le droit coutumier.....	64
III - LE FINANCEMENT DU LOGEMENT OUTRE-MER : ÉLÉMENTS DE REPÈRES	64
A - DANS LES RÉGIONS D'OUTRE-MER	64
1. La ligne budgétaire unique : une avancée dans la fongibilité et dans la déconcentration de l'aide à la pierre	64
2. Locatif et accession très sociale : une prédominance de l'offre locative.....	65
3. Les opérateurs sociaux	70
4. Les aides à la personne	70
B - DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER	70
1. En Nouvelle-Calédonie	70
2. En Polynésie-Française	73
3. A Wallis-et-Futuna	74
IV - LEVER LES FREINS À L'ACCÈS AU LOGEMENT	75
A - RÉPONDRE À UNE URBANISATION RAPIDE	75
1. Le phénomène urbain : la fabrication accélérée des villes et des quartiers...	75
2. Les schémas d'aménagement régionaux : des documents innovants	77
3. ...et des enjeux de requalification du tissu ancien.....	78
B - DES RÈGLES D'URBANISME ET DE CONSTRUCTION À ADAPTER AUX RÉALITÉS LOCALES	78
1. Un développement urbain rapide qui nécessite l'actualisation des schémas d'aménagement régionaux	78
2. Des normes de construction à mieux contextualiser.....	79

C - ACCÉLÉRER LE RATTRAPAGE EN ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS.....	80
D - ÉVITER LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT.....	81
E - ENCOURAGER L'IMPLICATION DES HABITANTS : DE L'ACCOMPAGNEMENT AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL	82
CONCLUSION.....	85
ANNEXES.....	87
Annexe 1 : Evolution démographique des DOM.....	89
Annexe 2 : Evolution des catégories de foncier en Nouvelle-Calédonie entre 1978 et 1998	91
Annexe 3 : L'habitat traditionnel en Nouvelle-Calédonie	93
Annexe 4 : Le logement en Guyane	99
LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	103
GLOSSAIRE.....	105
TABLE DES SIGLES	107
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	111

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 9 juin 2004**

Première partie
Texte adopté le 9 juin 2004

Le 10 décembre 2002, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section du cadre de vie la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Le logement dans l'Outre-mer français* »¹.

La section a désigné Mme Marie-Claude Tjibaou, comme rapporteure.

INTRODUCTION

Dans les régions de la Réunion, de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, dans les Territoires de Polynésie-Française, de Wallis-et-Futuna, dans les Collectivités de Mayotte ou encore de Saint-Pierre-et-Miquelon et en Nouvelle-Calédonie, les questions du logement et de l'emploi sont des priorités essentielles.

Le secteur du logement est assujetti à des contraintes liées à la nature de ces territoires et à la fragilité de leurs écosystèmes. Dans ce contexte il convient de réaliser un habitat producteur de cohésion et de solidarité sociales, car cette production est particulièrement déterminante dans le devenir institutionnel et politique de ces entités.

Dans ces territoires, sous les effets du rattrapage des besoins liés à la résorption de l'habitat insalubre et à l'évolution démographique, le logement est pour le Conseil économique et social une grande cause nationale. Cette priorité est d'autant plus aiguë dans une situation générale de développement accéléré et d'urbanisation pas toujours suffisamment maîtrisée. L'insuffisance de l'offre de logements favorise la permanence d'un habitat spontané souvent à la périphérie des villes.

Cette question quantitative, pour loger le plus grand nombre, renvoie à une demande plus qualitative privilégiant l'habitat individuel groupé ou non, à celle également de la diversité des statuts d'occupation et en particulier de l'accession à la propriété à laquelle nos concitoyens d'Outre-mer sont tout aussi attachés que dans l'hexagone.

Le contexte général est ainsi difficile et rend indispensable le maintien d'un effort de solidarité nationale constant ; probablement à cause aussi de l'exiguïté de l'offre du foncier disponible et de son prix, de litiges sur la propriété foncière, du caractère collectif et indivis de la propriété.

Comment apporter une réponse à cette crise du logement dans des territoires où la question de l'aménagement urbain reste encore primordiale et conditionne en grande partie les disponibilités foncières nécessaires à l'habitat ? Quels autres parcours résidentiels peut-on envisager dans une situation de crise quantitative ? Comment diversifier davantage la production pour éviter les

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public, à l'unanimité des votants (voir le résultat du scrutin en annexe).

concentrations de difficultés sociales que nous connaissons en métropole à cause de programmes locatifs insuffisamment maîtrisés dans leur conception, et leur politique de peuplement ?

En outre, se pose la question de l'adaptation des logements aux modes de vie de ces territoires très divers, différents de ceux de la métropole. Parce que les conditions climatiques et naturelles s'exercent parfois de façon extrême, et les modes de vie familiale et sociale hérités de leur propre histoire et de leurs traditions remettent en cause les modèles et les références très souvent mal adaptés aux territoires et départements d'Outre-mer. C'est dans ce sens que leurs habitants, futurs utilisateurs, doivent participer aux normes d'habitabilité, à la conception des programmes d'aménagement de l'habitat et à la conception des services nécessaires à la vie quotidienne des quartiers.

S'ajoute la question de l'environnement liée au logement. Un retard important nécessite d'être comblé : l'attente en eau potable, en assainissement, en électricité... est générale, les moyens locaux et en particulier ceux des collectivités font défaut. A l'inverse, les contraintes liées à la protection de l'environnement sont très différemment perçues d'un territoire à un autre. Pour certains, elles font partie intégrante d'une éducation ancienne ; pour d'autres, la nécessité en paraît moins évidente. Les objectifs et les moyens de les mettre en œuvre relèvent de la responsabilité des pouvoirs publics et des politiques dont ils ont la charge.

Après un rapide constat sur la situation du logement, le présent avis ouvre des pistes permettant de favoriser l'accès au logement décent des habitants de ces régions et collectivités en tenant compte des particularités de l'Outre-mer. C'est d'abord une meilleure implication des habitants dans la conception et la gestion de leur habitat. C'est aussi la question du maintien de l'offre diversifiée de logements face aux multiples freins à la construction mais également l'amélioration des outils et des dispositifs de programmation foncière et plus généralement de suivi des politiques locales de l'habitat. Enfin c'est l'adaptation des réglementations, la prévention des risques et la préservation de l'environnement, première richesse de ces pays, que le secteur de l'habitat révèle.

CHAPITRE I

LE CONSTAT : L'OUTRE-MER, DES RÉGIONS ET DES TERRITOIRES EN DÉVELOPPEMENT

L'Outre-mer comporte des régions, la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, des territoires Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et deux pays d'Outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie-Française. Avec une population totale de près de 2,4 millions d'habitants en 1999, ces territoires connaissent un développement urbain accéléré, avec en toile de fond un rattrapage important en matière d'aménagement du territoire et d'accès au logement.

La situation économique reste caractérisée par une croissance continue mais qui ne permet pas de faire baisser des taux de chômage élevés. Enfin, les questions de l'insertion des populations les plus fragiles constituent Outre-mer de véritables enjeux de cohésion sociale.

I - DEUX PRIORITÉS : L'HABITAT ET L'EMPLOI

La situation dégradée en matière d'emploi et le retard accusé dans l'accès au logement sont les deux défis majeurs qui se posent tant dans les régions que dans les collectivités d'Outre-mer.

Tableau 1 : Evolution des indicateurs de chômage

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total DOM	France entière
Décembre 1996	29,1	26,7	22,5	35,6	30,5	12,6
Décembre 1997	30,2	27,8	26,0	37,4	32,1	12,3
Décembre 1998	31,0	29,7	27,1	37,2	32,8	11,8
Décembre 1999	29,8	27,6	26,0	34,7	31,0	10,7
Décembre 2000	27,0	25,6	24,2	33,2	29,1	9,4
Décembre 2001	25,3	23,1	22,7	31,7	27,3	9,3
Décembre 2002	25,7	22,9	24,1	31,8	27,5	9,7
Juin 2003	26,3	23,6	24,6	32,7	28,2	10,0

Source : INSEE.

La question du logement reste très importante et connaît un développement qui rend indispensable une approche à la fois plus globale et probablement plus qualitative. Ainsi des freins à la consommation des crédits sont aujourd'hui source de retards supplémentaires dans la programmation. La lente croissance du foncier aménagé et le retard accusé dans la viabilisation des terrains constituent un frein de premier ordre dans la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat, tant pour le secteur concurrentiel que pour le secteur aidé. Les

politiques foncières n'ont pas suivi les exigences d'une production élevée de logements.

Face à ces retards, l'habitat spontané et bien souvent précaire, reste d'actualité. Les enjeux de reconquête des centres-villes et des centres-bourgs, bien souvent constitués de nombreux îlots insalubres, doivent faire évoluer les modes d'intervention des opérateurs en charge de la résorption de l'habitat insalubre.

Enfin, la création de nombreux quartiers d'habitat social sont autant de résultats probants et positifs, ayant permis à des milliers de familles d'accéder à un logement de qualité. Cependant la constitution de quartiers exclusivement locatifs est de plus en plus décriée par les acteurs locaux. Les maires demandent une réelle mixité des statuts résidentiels. Le développement de l'accession à la propriété devient une exigence pour éviter les erreurs de la métropole.

II - L'ACCÈS AU LOGEMENT : DES AVANCÉES SIGNIFICATIVES

L'effort continu en faveur du logement au cours de ces vingt dernières années a indéniablement marqué les réalités de l'habitat. L'aide à la pierre via la Ligne budgétaire unique (LBU), mais aussi les aides directes et indirectes des différentes collectivités locales, l'action des Comités interprofessionnels du logement (CIL), des CAF... ont permis d'engager de vastes opérations immobilières dans le secteur social. Sous des formes et des degrés variables, les différents régimes de défiscalisation ont également permis de développer une catégorie de logements sur le marché libre. Ils ont toutefois créé des mouvements spéculatifs qui ont eu des conséquences sur le prix du foncier pour une production de logements peu accessibles aux plus modestes.

La programmation de la LBU a eu, sans conteste, une action significative sur le recul de l'habitat dégradé et les crédits de la Résorption de l'habitant insalubre (RHI) ont permis d'engager de vastes opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Enfin, les aides personnelles (aides au logement) - permettent l'entrée et le maintien dans le parc social.

Tableau 2 : Résultats de la politique de logement dans les DOM et à Mayotte (1994-2003 en nombre de logements)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (prév.)
Guadeloupe	2 671	2 898	2 765	2 406	3 037	4 020	4 737	3 529	2 468	3 200
Martinique	2 140	2 344	2 082	2 346	2 688	2 259	2 615	3 058	2 680	2 800
Guyane	865	815	875	1 119	1 170	1 091	841	838	1 031	1 600
Réunion	5 229	4 532	4 670	4 065	3 850	5 441	4 109	3 570	5 111	4 500
Mayotte	1 006	993	908	1 020	1 064	1 843	1 395	622	850	900
TOTAL	11 911	11 582	11 300	10 958	11 809	14 654	13 697	11 617	12 140	13 008

Source : Assemblée nationale - Projet de loi de finances 2004 - n° 1115 tome 7.

L'effort de l'Etat contribue donc au maintien d'une importante production de logements qui permet l'accès des logements aux plus modestes. Cependant, cet effort significatif reste bien en deçà des besoins annuels. Plus grave, les difficultés et les freins à la consommation des crédits (rareté du foncier équipé, complexité des opérations, absence d'accès sociale pour diversifier les opérations, lourdeurs de certaines procédures administratives...) ont des incidences de plus en plus fortes sur l'offre de logements.

Par ailleurs, le parc de logements des régions et des territoires d'Outre-mer nécessite des politiques d'amélioration du tissu ancien, de reconquête de coeurs de villes et de coeurs de bourgs et, dans plusieurs villes capitales, une importante action de rénovation urbaine adaptée à l'histoire et aux enjeux des risques naturels. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) doit pouvoir jouer un rôle à cet égard. En ce qui concerne particulièrement les risques sismiques, cette question revêt une importance particulière aux Antilles, à la Réunion et à Wallis-et-Futuna où la question de la sécurité des personnes et des biens se pose avec acuité.

III - LE LOGEMENT: UN FACTEUR D'INSERTION DURABLE

Les réalités de l'habitat et le passage progressif pour certaines familles d'un habitat précaire à un habitat « moderne » doivent mieux s'inscrire dans une démarche collective et de progrès social, ce qui rend nécessaire un travail soutenu d'accompagnement social.

Les actions d'accompagnement social liées au logement doivent s'inscrire dans une véritable concertation avec les travailleurs sociaux, les opérateurs et les partenaires associés dans un objectif d'autonomie des familles. L'insertion par le logement ne s'arrête pas à l'accès au logement. Il est important de continuer l'effort d'insertion des familles avec un accompagnement à l'usage de leur nouvel espace de vie. Ici, il ne s'agit pas seulement d'insertion par le logement mais aussi de développement de services liés à l'habitat pour leur permettre d'exercer leurs droits et leurs devoirs comme tout citoyen.

CHAPITRE II

LES PROPOSITIONS : LE LOGEMENT OUTRE-MER, UNE GRANDE CAUSE NATIONALE

I - PROMOUVOIR UNE PARTICIPATION ACTIVE DES HABITANTS : DES « ATELIERS-HABITANTS »

Avec l'emploi, le logement est une des grandes priorités Outre-mer. Cette question ne peut toutefois être ramenée à la seule production physique de logements : plus encore qu'en métropole, le logement Outre-mer doit répondre aux besoins des populations et s'inscrire dans une perspective de cohésion sociale.

A - DANS LA CONCEPTION DES PROJETS FUTURS

Quelques expériences réussies de Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) dans des opérations de RHI montrent la voie à suivre en matière d'association des populations à la définition et à la conception des projets : on pourrait citer, parmi beaucoup d'autres exemples, le travail accompli par les équipes de l'Office polynésien de l'habitat dans le traitement des quartiers proches de l'aéroport de Faa'a, ou encore les vastes opérations de RHI à la Guadeloupe et à la Réunion avec la collaboration active et efficace de la Caisse d'allocations familiales (CAF).

Cependant ces équipes de MOUS n'existent pas partout et leurs composantes de savoir-faire sont diverses. En outre, il convient de relever les difficultés et les délais de leur mise en place, tant dans la mobilisation des divers financements qui leur sont nécessaires, que dans le choix et la mise en action des équipes qui les composent. Leur action est particulièrement recommandée en amont de façon préventive mais aussi en aval à titre de suivi. En tout état de cause leur durée devrait dépasser les deux années prévues par les textes.

Le Conseil économique et social recommande **de prévoir systématiquement la présence de MOUS pour chaque opération de RHI**, qui s'adresse par définition à des populations qui sont dans les plus grandes difficultés de logement, et pour lesquelles la transition vers un habitat nouveau devra être facilitée. La création d'un « Atelier-habitants » devrait faire obligatoirement partie du cahier des charges de chaque opération de RHI afin de renforcer l'autonomie et la citoyenneté des habitants.

L'association des habitants devrait aussi trouver sa place dans la définition des autres opérations immobilières. Il va de soi que la décision de création d'une opération de construction de logements répond à d'autres critères, qui échappent largement aux futurs habitants : opportunité foncière, existence de financements, cohérence ou non avec divers schémas d'aménagement, etc. Mais

ces préalables levés, il est rare que l'organisme constructeur de logements n'ait pas une idée assez précise des populations qu'il va loger, voire reloger. Il devrait être possible d'associer suffisamment en amont les futurs habitants pour leur expliquer les contraintes physiques et financières et optimiser dans la mesure du possible leurs attentes, pour assurer l'appropriation par leurs soins du logement, de l'habitat et du cadre de vie futurs.

Ceci permettrait de contribuer à mieux résoudre des questions importantes tenant aux orientations, aux matériaux, aux espaces privatifs et collectifs nécessaires, qui déterminent largement le succès d'un type de logement ou d'habitat.

B - DANS LA GESTION DES OPÉRATIONS LIVRÉES

Au-delà, ces « Ateliers-habitants » pourraient voir leur mission se poursuivre dans la gestion quotidienne de ces opérations, à commencer par l'entrée dans le logement, en s'appuyant sur le relais des organisations de développement social existantes, dans les régions et collectivités d'Outre-mer.

Dans ce but, un lieu devrait être systématiquement prévu, quelles qu'en soient la forme et la dénomination, qui pourrait servir de cadre à l'expression collective et à l'information des habitants, au contact des relais de développement social ci-dessus évoqués. Que ce soit une case, un carbet, une salle commune, un Local collectif résidentiel (LCR), il faut permettre aux habitants de s'exprimer et de participer d'une part à la définition et à l'évolution de leur cadre de vie immédiat (comment organiser le lotissement, quels équipements y installer et où), d'autre part d'avoir le contact avec les autres institutions dont dépend leur cadre de vie : autorités responsables des transports, des équipements scolaires et sportifs, etc. Ce serait un moment privilégié pour construire avec les habitants les actions d'insertion et de développement social adaptées.

Il ne s'agit pas ici de se substituer aux responsables municipaux, aux gestionnaires des régies de transport, aux concessionnaires de grands services publics. Il s'agit d'essayer d'avoir une vue, la plus globale possible, de l'opération qui est projetée ou en cours, de l'opération dans le quartier, du quartier dans la ville, de la ville dans l'agglomération. C'est un moyen d'éviter la formation de quartiers ou d'opérations ghetto qui justifieront dans quelques années d'un traitement social coûteux.

Il ne s'agit pas non plus de transformer les opérateurs en aménageurs et urbanistes, ce qui n'est pas dans leur objet, mais d'amener l'ensemble des partenaires : urbanistes, opérateurs, bailleurs, collectivités locales, organismes sociaux et bien sûr les habitants, à agir en commun. Aux opérateurs et bailleurs d'initier le dispositif pour aider les habitants à accéder à l'autonomisation et à la responsabilité ; à d'autres de prendre ensuite le relais.

L'intérêt de cette démarche est double pour le Conseil économique et social : en premier lieu mieux appréhender les attentes de nos concitoyens pour faciliter leur logement et leur insertion dans ce logement. **De ce point de vue, il paraît essentiel de ne pas minimiser le rôle des femmes**, « *poto mitan* » de la famille en créole, gardiennes de l'équilibre du foyer et donc de la vie familiale et de l'éducation des enfants.

Ensuite, aider nos concitoyens à s'emparer de la responsabilité que nécessite l'exercice de la citoyenneté du point de vue des droits et des devoirs qu'elle organise, notamment vis-à-vis de la préservation de l'environnement et de la pérennisation des ressources naturelles et rares. Plus qu'un moyen de négociation de la norme, il faut, par son adaptation, en faciliter l'appropriation.

Les modes de désignation de ces « ateliers-habitants » doivent naturellement garantir une certaine représentativité, gage de légitimité.

II - PROMOUVOIR UN HABITAT DE QUALITÉ AU SERVICE DES HABITANTS

A - CRÉER UN SERVICE PUBLIC DE L'HABITAT

Les besoins quantitatifs et qualitatifs du logement Outre-mer impliquent l'indispensable continuité de l'effort de l'Etat en matière d'aide à la pierre. Dix mille logements sont financés annuellement dans l'Outre-mer, et l'effort de construction neuve est tout à fait significatif. Les besoins en logements neufs sont estimés au double, et il faut de surcroît assurer la rénovation de l'existant, la mise aux normes sismiques ou cycloniques, la résorption de l'habitat insalubre. **Les besoins de logement restent conséquents malgré l'effort de l'Etat et des collectivités, et les situations évoluent rapidement.**

La satisfaction des besoins en logements et la mise en œuvre à terme d'un véritable droit au logement passent comme le préconise l'avis voté par le Conseil économique et social dans le cadre du rapport sur « l'accès au logement, droits et réalités » présenté par Nicole Prud'homme, par la mise en place d'un véritable service public de l'habitat. Ce service serait chargé de mettre en synergie les différents acteurs et les différentes politiques de ce secteur sur toute la chaîne de l'hébergement au logement. En effet la situation actuelle ne facilite pas toujours la visibilité nécessaire en ce qui concerne le logement et les différents segments concernés (logement privé, logement social ou très social...).

Plusieurs ministères (Ville, Outre-mer, Logement, Affaires sociales), les réseaux d'opérateurs multiples, les outils de financement diversifiés, opèrent sur le champ du logement sans concertation et coordination suffisantes.

Il en résulte une faible lisibilité de la politique du logement renforcée par le contexte d'offre particulièrement insuffisante par rapport aux besoins. Ceci est aussi préjudiciable à la bonne connaissance que peut avoir le territoire concerné des urgences qui se font jour, tant en matière de construction, que de

réhabilitation ou de demande de logements. De plus, l'exigence de qualité de l'habitat et son environnement ne se cantonne pas à la seule production ; il s'agit aussi de la maintenance et des services pour en garantir la pérennité. Ainsi, il ne suffit pas de demander que le logement devienne une grande cause nationale. Encore faut-il que tous les acteurs puissent s'exprimer par un canal unique, permettant la mise en œuvre de leur action dans une véritable synergie et que soit définie et déclinée la mixité sociale, proclamée dans tous les textes.

Par ailleurs, il convient cependant de relever que les freins à la consommation des crédits proviennent essentiellement de la difficulté d'obtenir du foncier disponible, et ce qui a pour corollaire l'accroissement du besoin en logements. **L'effort budgétaire de l'Etat doit être impérativement conforté.**

Le taux d'effort des plus modestes renvoie à la question de leur solvabilisation par l'allocation logement. Ces dernières années, l'unification des barèmes de l'allocation logement dans les régions d'Outre-mer a permis une diminution sensible de leur taux d'effort, malgré la faiblesse du forfait charges, encore plus dégradé qu'en métropole. **La baisse du taux d'effort des ménages concernés par l'allocation logement doit être poursuivie et constituer une autre priorité.**

Dans les collectivités d'Outre-mer, cette allocation n'existe pas même si des dispositifs locaux commencent à se faire jour, à l'initiative du territoire en Polynésie, à l'initiative des provinces et du FSH en Nouvelle-Calédonie. On ne peut naturellement qu'être favorable à ces évolutions, à leur développement et à leur pérennité afin de diminuer un taux d'effort qui reste encore élevé pour des ménages aux ressources modestes.

B - LIER PROGRAMMATION FONCIÈRE ET PROGRAMMATION DE LA LBU

Nous avons noté la quasi-inexistence d'opérateurs fonciers, la difficulté d'obtenir du foncier disponible à des coûts raisonnables, les faibles réserves des opérateurs. Ceci conduit bien souvent à ne retenir que les actions au gré des opportunités foncières et à renchérir les coûts d'opération.

Il paraît nécessaire d'articuler aux crédits logement, des réserves foncières et, pour y parvenir, d'engager une politique foncière pluriannuelle afin de dégager des terrains constructibles. Plusieurs outils permettent de préciser quelques grands axes de cette politique foncière : les Schémas d'aménagement régionaux (SAR) identifient les zones d'urbanisation, les plans d'exposition aux risques existent mais ne sont pas généralisés, les chartes de l'habitat ont été également approuvées dans les régions d'Outre-mer... Même si le dispositif d'ensemble n'est pas parfait, les possibilités de réserves foncières peuvent être déterminées sans attendre la perfection d'un appareil théorique complètement achevé et, dans le contexte de l'Outre-mer, souvent vite dépassé.

Cette programmation pluriannuelle précèderait utilement la non moins nécessaire programmation pluriannuelle des logements à construire et leur localisation. Elle se ferait en concertation avec les services compétents de l'Etat, des collectivités locales et des opérateurs. Cette concertation existe déjà à travers les Conseils départementaux de l'habitat (CDH) ; mais la programmation est contrainte par son cadre annuel et sa limitation aux crédits de l'Etat. Il s'agirait là de s'inscrire résolument dans un cadre pluriannuel pour rendre plus lisibles les politiques locales de l'habitat, de mieux mobiliser l'ensemble des crédits disponibles pour équiper les terrains en particulier, notamment les crédits européens, tant que les régions d'Outre-mer sont éligibles à l'objectif 1 du FEDER.

La délégation de compétences qui (selon le projet de loi de décentralisation) serait accordée, au 1er janvier 2005, aux Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant la compétence logement, ou à défaut aux conseils généraux et ne devrait pas bouleverser cette proposition de mode de programmation des crédits.

Le Conseil économique et social suggère une meilleure prise en compte de la surcharge foncière par la LBU et notamment pour les opérations de logement social qui posent des difficultés d'équilibre financier, généralement situées dans les centres-villes et centres-bourgs.

En ce qui concerne les collectivités d'Outre-mer, qui ne sont pas éligibles aux contrats de plan et aux fonds structurels européens, **la proposition pourrait prendre la forme d'un contrat d'objectifs entre l'Etat, le territoire en Polynésie-Française, l'Etat, le territoire et les provinces en Nouvelle-Calédonie, portant sur la programmation des réserves foncières et la programmation du logement**. Cela permettrait d'une part d'encadrer l'aide de l'Etat à ces collectivités, qui se fait pour l'instant sous forme de dotation globale, donc indifférenciée, d'autre part de présenter des programmes qui seraient peut-être éligibles aux programmations du Fonds européen de développement (FED), compétent pour ces Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) au sens du traité d'Amsterdam.

C - AFFECTER DES MOYENS AU TITRE DE L'AMÉNAGEMENT FONCIER, ET EN PARTICULIER AU FONCIER DÉDIÉ À L'HABITAT SOCIAL

Partout Outre-mer, mobiliser du foncier est une difficulté première. A cette difficulté s'ajoutent des coûts d'équipement et d'aménagement, quelle que soit la destination finale des travaux viabilisés. En aval, les programmes de logement social sont en effet contraints par des plafonds de prix et des loyers de sortie qui ne sont pas toujours compatibles avec ces surcoûts. Comme cela a été signalé, la constitution d'un réseau de voirie, d'électrification, d'adduction d'eau, de traitement des ordures ménagères qui a pris des décennies en métropole, est loin d'être achevée Outre-mer. Les collectivités locales, à qui reviennent en majeure partie ces aménagements, ne peuvent y faire face et les coûts sont souvent

supportés par les bâtisseurs eux-mêmes. La possibilité de défiscalisation des équipements construits par les concessionnaires de services publics à caractère industriel et commercial qu'apporte la loi Girardin offrira peut-être une facilité en ce domaine.

En attendant, il paraît essentiel au Conseil économique et social que soient dégagés en urgence des moyens affectés à l'aménagement et à l'équipement fonciers dédiés au logement social. Ils devraient faire l'objet d'une ligne particulière et clairement identifiable dans les contrats de plan Etat-régions pour les régions d'Outre-mer, et d'une ligne dédiée dans les contrats de développement passés entre l'Etat et les collectivités. Ce serait, là encore, la contrepartie nationale à la mobilisation de fonds européens qui viendrait compenser un certain nombre de handicaps structurels et des retards de développement.

Cet ensemble de préconisations et de procédures que propose le Conseil économique et social a comme objectif de lever l'hypothèque que font peser les retards et les coûts élevés de l'aménagement foncier pour le logement social, rendant celui-ci très difficile d'accès et interdisant de fait le droit au logement pour de nombreux foyers.

Cela renvoie naturellement à l'opérateur foncier capable de produire ces terrains aménagés et de son financement. Un établissement public existe en Guyane, l'EPAG, un projet de Sociétés d'économie mixte (SEM) n'a pour l'instant pas abouti en Martinique. La question de leur financement est délicate, entre la possibilité de lever des taxes réservées aux établissements publics et les ressources du marché que se procurent les SEM. Il reste que la problématique d'un opérateur foncier est posée.

Face aux difficultés soulevées par l'indivision en Polynésie-Française, le Conseil économique et social suggère la création d'une disposition législative permettant un traitement spécial de l'indivision dans ce pays, prévoyant notamment le remplacement de la règle de l'unanimité par celle de la majorité qualifiée et créant ainsi un régime spécifique de la gestion de l'indivision.

D - LEVER LES RISQUES DE BLOCAGE DE LA CONSTRUCTION LIÉS À LA GARANTIE DES PRÊTS

Comme en métropole, les prêts locatifs sociaux et très sociaux (LLS et LLTS dans les régions d'Outre-mer, PLS-NC en Nouvelle-Calédonie et PLS-PF en Polynésie-Française) accordés par la Caisse des dépôts et consignations aux opérateurs, doivent faire l'objet d'une garantie apportée par les collectivités locales.

Compte tenu des difficultés qu'elles connaissent dans leurs budgets et leurs financements, nombre de celles-ci ne peuvent pas, parce qu'elles ont atteint le plafond autorisé par le code général des collectivités locales, ou ne veulent pas, pour ne pas détériorer leur cotation auprès des organismes bancaires, accorder

ces garanties de prêts. On peut d'ailleurs s'interroger sur la capacité de certaines collectivités à assurer les risques financiers qu'elles ont acceptés, si leur garantie venait à être appelée.

Les organismes constructeurs doivent donc faire appel aux garanties apportées par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Outre que cette garantie a un coût qui s'ajoute à ceux déjà supportés, certaines SEM ont connu des difficultés dans la mobilisation des garanties de la CGLLS car elles avaient dépassé le ratio entre leurs engagements et les risques supportés défini par la loi bancaire.

Il conviendrait, d'une part, que la CGLLS prenne en compte les difficultés objectives des régions et collectivités d'Outre-mer et, d'autre part, mette en place une concertation locale aboutissant à un meilleur système de solidarité, et donc de partage des risques, entre les diverses collectivités.

A l'image du guichet unique de la Guadeloupe, un fonds de garantie régional regroupant les collectivités, pourrait contribuer à une répartition plus équilibrée du risque et lever ainsi le handicap des situations d'endettement excessif de certaines collectivités. Ce fonds serait complémentaire au fonds de garantie de la CGLLS et serait doté de ressources propres. Enfin, comme en métropole pour le Prêt locatif d'insertion (PLAI), il conviendrait d'étendre la gratuité de la garantie CGLLS pour les programmes locatifs très sociaux.

E - FAIRE ÉVOLUER LES CONDITIONS DE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE LOGEMENT SOCIAL

Les modalités de financement du logement locatif social ne prennent pas suffisamment en compte la diversité des coûts de revient et la complexité des opérations. Une opération de RHI et de résorption de « dents creuses » dans des centres villes anciens est beaucoup plus délicate et complexe à monter que la construction d'une Zone d'aménagement concerté (ZAC) dans les champs de canne à sucre, dans la grande périphérie des villes. Mais dans les deux cas les modalités de financement du logement social sont les mêmes.

Le Conseil économique et social estime souhaitable une évolution des modes de financement du logement social, adaptée à la complexité de chaque opération et à la diversification souhaitée de l'habitat. Elle permettrait de mieux prendre en compte les contraintes urbanistiques et techniques très contrastées (situation en centre-ville, confortation anti-sismique complémentaire, équipements techniques ascenseurs, préservation de l'environnement, etc.).

Un premier pas a été franchi avec les avantages fiscaux apportés par la loi Girardin pour les constructions en zone urbaine sensible (assiette de défiscalisation augmentée de 10 %), ou les travaux de confortation contre les risques sismiques et cycloniques (abattement de 30 % pendant cinq ans de la TFPB). Cette possibilité devrait être étendue, sous forme d'avantages fiscaux ou

de majorations de prêts aux situations ici évoquées, notamment pour compenser la différence importante du prix du foncier entre le centre et la périphérie des villes.

Notre assemblée souhaite également que les travaux d'isolation thermique et les surcoûts de chauffage spécifiques à Saint-Pierre-et-Miquelon soient éligibles aux mesures de défiscalisation introduites par la loi Girardin.

F - DIVERSIFIER L'OFFRE DE LOGEMENTS ET PROMOUVOIR LA MIXITÉ ET LA COHÉSION SOCIALES

Dans les régions comme dans les collectivités d'Outre-mer, l'ensemble des acteurs s'accorde à regretter l'absence d'un produit d'accession sociale.

Certes, il convient de continuer à produire du logement locatif social et très social, compte tenu de la faiblesse des ressources de nombreux ménages. Cependant, l'aspiration à l'accession sociale n'a pas de réponse. De ce point de vue, il convient de préciser que le Logement évolutif social (LES) s'apparente autant à une formule d'insertion qu'à un produit d'accession, car il est destiné à des ménages à très faibles revenus.

Une couche moyenne de la population se trouve de facto exclue de l'accession à la propriété, parce qu'elle ne peut accéder au marché libre sur lequel les prix d'acquisition dépassent largement ses capacités financières. Cette population est par ailleurs exclue du logement locatif social pour des raisons de dépassement des plafonds de ressources. Les formules mises en place en métropole et dans les DOM, prêt à taux zéro, plan d'épargne logement, semblent peu intéresser le système bancaire ultramarin, peu stimulé par la quasi-absence de promoteurs d'accession sociale (HLM ou privé). Dans les TOM ce prêt est d'introduction trop récente pour pouvoir être évalué.

Entre les LES à vocation très sociale réservés à une partie très modeste de la population et les logements privés ou défiscalisés, aucune offre spécifique n'est proposée aux catégories intermédiaires en matière d'accession à la propriété en termes de financement ou de produit physique. Un élément de réponse devrait être apporté à cette absence d'offre avec l'apparition dans les DOM (comme en métropole) de la nouvelle location accession, dédiée à une clientèle intermédiaire qui bénéficie d'une exonération de Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant cinq ans et d'une TVA à 2,1 % (5,5% en métropole). Il n'en demeure pas moins que pour les TOM, la mise en place d'un produit bénéficiant d'une fiscalité allégée et/ou d'une bonification du taux d'intérêt des prêts reste d'actualité.

La diversification des produits d'accession à la propriété sociale permet la construction d'opérations mixtes (locatif et accession à la propriété) évitant la formation de ghettos sociaux. Elle répond en outre à la demande des élus et peut lever certaines réticences qu'ils expriment sur la constitution de quartiers strictement locatifs.

G - S'APPUYER SUR LA DÉFISCALISATION POUR AUGMENTER LA PRODUCTION DE LOGEMENTS

Les différentes lois de défiscalisation n'ont pas toujours concerné de façon significative le logement. Dans ce secteur, la défiscalisation pose un certain nombre de problèmes ? notamment celui de raviver la spéculation foncière et immobilière.

Plusieurs raisons ont été évoquées pour justifier la difficulté d'appliquer les mesures de défiscalisation dans le logement social. Parmi celles-ci, le manque de garanties en matière de délais et de qualité de construction offerts par le secteur privé local aux investisseurs. L'exemple des malfaçons dont a été victime l'opération voulue par le Fonds social de l'habitat (FSH) en Nouvelle-Calédonie en est un exemple. Par ailleurs, la production des logements concernés pose la question du rachat de ces logements au terme du délai de défiscalisation et donc pour l'investisseur le risque de ne pas rentrer dans ses fonds : il n'a pas forcément la vocation de promoteur ou de gestionnaire d'un parc immobilier.

Les organismes d'HLM pourraient se voir confier, dans le cadre de leur objet social, des prestations de construction et de gestion déléguée de programmes locatifs intermédiaires, pour le compte des investisseurs défiscalisateurs, à condition que les logements soient loués à des ménages sous plafonds de ressources et à des loyers conventionnés. La Société civile immobilière (SCI) de défiscalisation mobiliserait toujours les capitaux nécessaires, l'organisme d'HLM serait prestataire et garant des délais et de la qualité des logements ; les locataires pourraient racheter leurs logements au terme du délai de défiscalisation. Dans ce cadre, il conviendrait qu'ils soient bien avertis des modalités et des délais de l'opération qui pourrait alors prendre la forme d'une démarche d'accession à la propriété.

Les avantages de cette proposition sont multiples :

- permettre à des ménages aux revenus modestes mais non concernés par le locatif social et ne pouvant accéder au marché libre de s'engager dans un projet d'accession sociale ;
- diversifier les sources de financement en s'appuyant sur les aides fiscales ;
- favoriser, en sécurisant la défiscalisation, la production dans le secteur immobilier intermédiaire ;
- soutenir l'activité du BTP et l'emploi local.

H - FAVORISER LES POLITIQUES DE RECONQUÊTE DES CENTRES-VILLES ET DES CENTRES-BOURGS

L'étalement urbain pose aujourd'hui la question de la reconquête des centres-villes et des centres-bourgs anciens. La production urbaine de ces vingt dernières années a été synonyme de fabrication de nouveaux quartiers, pas toujours suffisamment reliés au centre-ville, ni suffisamment dotés

d'équipements publics et d'activités. Cette situation, sous le double effet conjugué de la disponibilité foncière autour des villes et des besoins en logements, a eu pour résultat la faiblesse des politiques urbaines de reconquête des coeurs de ville et des centres-bourgs.

Beaucoup de municipalités (Fort-de-France, Pointe-À-Pitre, Cayenne entre autres) ont entrepris d'améliorer leur habitat. La modicité des moyens qu'elles peuvent y consacrer est à l'évidence un handicap à leur action. **Il faut ici rappeler que l'article 47 de la Loi de programme pour l'Outre-mer (LOPOM), du 21 juillet 2003, prévoit qu'en juillet 2005 (deux ans après sa promulgation) « le gouvernement remettra au Parlement un rapport examinant la situation financière des collectivités territoriales d'Outre-mer et les conséquences de leur situation spécifique sur la détermination du montant des dotations de l'Etat. »**

Le Conseil économique et social souhaite qu'au regard des constats qui auront été mis en évidence par ce rapport, les éventuels ajustements soient rapidement opérés afin de mieux prendre en compte les spécificités de l'Outre-mer.

Plusieurs moyens peuvent aussi concourir à cette politique de reconquête. Les crédits de l'ANAH pourraient être augmentés, avec en outre l'introduction dans son budget d'une ligne spécifique Outre-mer.

Les possibilités de défiscalisation pour grosses réparations et gros entretien sont jusqu'ici réservées aux constructions de plus de quarante ans. Le Conseil économique et social demande que des mesures de défiscalisation soient orientées vers des travaux de grosses réparations et de gros entretien réalisés chez les particuliers.

Enfin, la restructuration des centres-villes et de nombreux quartiers anciens pourrait être soutenue à partir des moyens offerts par l'ANRU, dont le périmètre d'action s'inscrit pour l'instant en métropole, mais qui pourrait prendre des formes adaptées à l'Outre-mer. Dans les territoires, cette dynamique pourrait être encouragée à partir des contrats d'agglomération.

En toute hypothèse, la diversification des moyens d'intervention et des produits de logement ou d'accession précédemment évoqués devrait pouvoir s'inscrire dans cette perspective.

I - METTRE EN PLACE UN SUIVI-ÉVALUATION DE LA LBU AUPRÈS DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'HABITAT

Le CDH est le lieu de programmation spatiale et par produit des aides au logement. **La programmation pluriannuelle que notre assemblée conseille de lui confier devrait faire l'objet d'un suivi régulier de la part des partenaires de la politique locale de l'habitat.**

La création en son sein d'une commission de suivi et d'évaluation permanents permettrait les adaptations nécessaires à un pilotage aussi fin que

possible de la politique de l'habitat, ainsi qu'une prise en compte de la globalité des questions qui y sont liées. En outre, cette évaluation en continu permettrait d'apporter les correctifs nécessaires dans la mise en œuvre de la politique de l'habitat.

III - RENFORCER LES CONDITIONS DE LA PÉRENNITÉ ET LA VOCATION DE PROGRÈS DU LOGEMENT

A - RENDRE LISIBLE LA POLITIQUE LOCALE DE L'HABITAT

La rapidité de l'évolution urbaine et la production de logements diffus Outre-mer, souvent en méconnaissance volontaire ou non des règles élémentaires de construction, d'urbanisme et de sécurité, pose la question de l'observation permanente et actualisée des enjeux de mise en œuvre et des transformations en cours dans ces territoires.

Les opérations de résorption de l'habitat insalubre, la construction de nouveaux quartiers, les interventions en amélioration de l'habitat, la production « spontanée » de nouveaux logements individuels rendent indispensables le respect des règles élémentaires et ces outils d'observation permanente.

Il s'agit en premier lieu des outils de planification spatiale, prévus par le code de l'urbanisme. Sans remettre en cause la nécessité d'exactitude formelle et juridique de documents qui doivent être opposables aux tiers, il importe d'avoir rapidement une connaissance des zones constructibles, équipées, à risques, des servitudes, etc.

Il est donc urgent d'aider les collectivités locales, par des ressources budgétaires mais aussi en ingénierie intellectuelle (recours à des agences d'urbanisme, à des cabinets spécialisés, voire à la mise à disposition de personnels de l'Etat), à se doter de ces documents qui commandent les choix d'aujourd'hui et qui conditionnent les opérations à venir.

Le mouvement vers l'intercommunalité permet souvent d'avoir une vue d'agglomération et non plus limitée à une seule cité. S'il est important de respecter dans cette démarche la libre administration des collectivités locales, l'incitation financière reste un bon moyen de faire émerger une réflexion conçue à l'échelle de l'agglomération et formulée en termes d'aménagement global. Les exemples de l'agglomération de Papeete ou du grand Nouméa, mais aussi de Pointe-À-Pitre, de Fort-de-France, de Saint-Denis-de-la-Réunion... le montrent bien.

La mise en place d'observatoires locaux de l'habitat paraît de ce point de vue tout à fait souhaitable. Les Programmes locaux de l'habitat (PLH), outils indispensables à toute programmation de logements, devraient également être actualisés. Cette actualisation est par ailleurs rendue indispensable dans le cadre de la délégation envisagée de la compétence logement aux EPCI.

B - FAIRE ÉVOLUER LE RÔLE DES SERVICES DE L'ÉTAT

Naturellement dans cette hypothèse, le rôle des services de l'Etat est transformé, passant d'un rôle de prescripteur et d'instructeur à celui d'animateur parmi d'autres d'une politique locale de l'habitat. En effet, si les textes sur la décentralisation de la compétence logement actuellement en discussion au Parlement sont définitivement votés, ce sont les collectivités locales qui auront la charge d'attribuer des aides à la pierre par produit et par bassin d'habitat. Les services de l'Etat conserveraient alors, outre leur rôle de co-animateur, un devoir de vigilance sur le respect des principes généraux de l'action de l'Etat dans le domaine du logement social et des normes standard de la construction.

Il importe donc d'anticiper cette modification du rôle des différents acteurs, quelle que soit l'évolution institutionnelle, le logement Outre-mer devant être comme en métropole le résultat d'une coproduction locale.

C - FAIRE ÉVOLUER LA CULTURE PROFESSIONNELLE DES OPÉRATEURS DE LA CONSTRUCTION

Les opérateurs immobiliers, pour des raisons liées à l'urgence des besoins à satisfaire Outre-mer, restent essentiellement des constructeurs, légitimement soucieux avant tout de la qualité des produits qu'ils livrent.

Mais, Outre-mer comme en métropole, la cellule logement ne peut résumer à elle seule l'habitat et la qualité résidentielle. Celle-ci renvoie à l'environnement urbain et donc à la présence des services et des équipements qui font la ville. Les opérateurs le savent bien, qui se préoccupent déjà auprès des collectivités locales de l'amont et de l'aval des opérations qu'ils cherchent à réaliser, des réseaux à installer ou des équipements collectifs à prévoir.

Cette démarche pour l'instant empirique devrait être systématisée et deviendrait encore plus nécessaire si la compétence logement était attribuée aux EPCI qui ont pour préoccupation une approche globale de la question de l'habitat.

Le Conseil économique et social recommande donc de multiplier, par exemple, au travers des organisations professionnelles de l'habitat, les actions de formation et de partage d'expériences dans le domaine de la gestion urbaine entre la métropole et l'Outre-mer. **L'enjeu est bien de faire évoluer les constructeurs vers la notion d'opérateur urbain afin d'éviter Outre-mer la formation de ces quartiers en crise qui nécessitent des interventions lourdes et pas toujours couronnées de succès en métropole.** Tâchons de profiter de l'expérience acquise pour ne pas rééditer certaines erreurs.

Cette évolution doit aussi s'étendre, comme dit précédemment, à la participation des habitants. Un lieu de parole et de concertation permanente, ainsi que la présence de tous les intervenants nécessaires dans une opération ou un quartier devraient être quasi obligatoirement recherchés et favorisés. De façon concrète, l'existence d'associations de locataires permettant une concertation

régulière sur les difficultés à résoudre et l'émergence de propositions des habitants devrait être envisagée de façon systématique. Cette démarche pourrait s'inscrire dans le dispositif de la politique de la ville.

D - PROMOUVOIR L'INSERTION PAR L'ACTIVITÉ À PARTIR DES MARCHÉS DE L'HABITAT

L'activité du bâtiment et des travaux publics représente Outre-mer un secteur non négligeable, par son chiffre d'affaires, le nombre de ses entreprises et le nombre de personnes qu'il emploie. Il souffre cependant du prix des matériaux de construction, gonflé par les transports maritimes et l'octroi de mer, et pour lesquels les conditions d'approvisionnement ne sont pas toujours égales entre grands groupes et artisans locaux. Il souffre aussi du travail clandestin, qui au-delà de la mauvaise réponse à ces inégalités d'approvisionnement, pose un vrai problème de sécurité et d'emploi.

Les opérateurs immobiliers, dans les régions et les territoires d'Outre-mer, comptent parmi les plus importants donneurs d'ordre locaux ; ils contribuent à maintenir ainsi un volant d'activités qui est bien nécessaire dans la situation de l'emploi que connaissent ces régions et collectivités.

Ceci pose la question essentielle de la formation professionnelle et de la qualification de ces personnels. **A l'instar de ce qui a pu se faire en métropole, les organismes d'HLM pourraient, en réseau avec les organisations professionnelles, les fonds d'assurance formation et les entreprises locales, organiser un partenariat autour des dispositifs de formation professionnelle pour améliorer les compétences à acquérir.**

L'élaboration des cahiers des charges pourrait aussi donner lieu à des clauses de mieux-disant social destinées aux petites entreprises et aux petits artisans, regroupés ou non, qui leur offriraient sans doute une lisibilité appréciable sur le carnet de commandes qu'ils pourraient espérer. Le code des marchés publics l'autorise expressément ; il serait dommage, vu l'importance du secteur du BTP Outre-mer et la situation de l'emploi, de ne pas systématiser de telles pratiques.

Ce type d'organisation peut aussi permettre de préserver et conserver les techniques traditionnelles qui, si elles ne peuvent prétendre remplacer les méthodes modernes, peuvent aussi présenter un intérêt économique, humain et environnemental dans certaines occasions.

IV - ADAPTER LA RÉGLEMENTATION, PRÉVENIR LES RISQUES

A - REVISITER LES NORMES ACOUSTIQUES ET THERMIQUES

Un travail d'adaptation des normes de la construction dans les régions d'Outre-mer a été initié par le ministère de l'Outre-mer, la Direction générale de l'urbanisme de l'habitat et de la construction (DGUHC) du ministère de

l'Equipement et du logement, et les organisations professionnelles du logement ainsi que des représentants des maîtres d'œuvre. Ce travail a été conduit à deux niveaux : celui de chacune des régions d'Outre-mer à l'initiative des DDE, et au niveau du ministère de l'Outre-mer et de la DGUHC. Des propositions d'adaptation ont été élaborées.

Le Conseil économique et social demande que les adaptations préconisées par le groupe de travail sur la révision des exigences de qualité et d'adaptation technique de la construction Outre-mer soient rapidement mises en œuvre, car elles constituent l'exemple même de mesures utiles dans le champ du thermique et de la ventilation naturelle, de l'acoustique et du sismique à des situations différentes entre elles et différentes de la métropole comme nous l'avons plusieurs fois relevé.

Ces mesures doivent faire l'objet d'une mise en réseau au niveau local, de manière à intégrer les attentes des habitants, afin qu'ils puissent s'approprier ces normes et en susciter au besoin des adaptations, dans le respect de la réglementation.

C'est aussi une façon d'intégrer les savoir-faire locaux qui peut conduire au maintien de l'emploi de matériaux traditionnels, à coûts économiques comparables s'entend, et sous réserve d'une sécurité d'approvisionnement et d'une facilité d'entretien et de remise en état.

B - MIEUX PRENDRE EN COMPTE LES RISQUES NATURELS

Les risques naturels sont très importants dans les régions et collectivités d'Outre-mer. La réglementation de la construction en tient compte. En revanche, les évolutions techniques récentes dans les procédés et les normes de construction posent la question de la situation des constructions anciennes, pour lesquelles ces normes n'étaient pas prévues, ou étaient moins complètes et contraignantes.

L'actualité sismique de ces dernières années (Turquie, Japon, Algérie...), la probabilité de récurrence du risque dans certaines régions ou collectivités d'Outre-mer ont amené l'établissement de Plans de prévention des risques (PPR). Première étape, cette démarche demande néanmoins à être généralisée.

Le Conseil économique et social demande la définition et l'engagement, dans le cadre des projets de rénovation urbaine, du traitement des zones à risques par la démolition-reconstruction de logements. Il convient d'éviter les zones classées à risques comme lieux de reconstruction ou de constructions nouvelles. Cela peut paraître une mesure d'évidence, mais l'inégal état de publicité des PPR laisse sceptique quant à la mise en œuvre de cette mesure dont il faut pourtant rappeler l'urgente nécessité.

Les opérations de démolition-reconstruction réclament naturellement un traitement long et complexe, dans lequel les attentes des populations à reloger nécessitent un accompagnement particulier.

C'est pourquoi cette démarche pourrait être l'une des dimensions des projets financés par l'ANRU, précédemment évoqués, et pourrait peut-être permettre en outre la mobilisation de fonds européens, FEDER ou FED.

Enfin, il va de soi qu'une action préventive naturellement appuyée sur l'action des municipalités devrait permettre une sensibilisation et une information sur les conduites à tenir en cas de survenance du risque.

C - CONFORTER LES RÉALITÉS ARCHITECTURALES LOCALES, PRÉSERVER L'ENVIRONNEMENT

Outre-mer, la façon d'habiter ne correspond pas toujours au type d'habitat produit. La production de logements, pour des raisons bien souvent liées au coût économique, ne tient pas toujours compte de l'identité architecturale locale. Ainsi la filière bois connaît une faible activité dans le secteur du logement, pour des raisons de difficulté d'approvisionnement, pour des raisons de normes de sécurité, et donc de coût de revient final.

Les populations manifestent également leur attachement aux architectures et aux matériaux traditionnels, aux maisons à ossatures bois à la Réunion, aux « falés » traditionnels à Wallis-et-Futuna, aux carbets en Guyane. Pour elles la dualité des types d'habitat, traditionnels et contemporains, n'est pas un handicap bien au contraire, mais permet une meilleure adaptation des modes de vie aux nécessités et aux avantages de la vie contemporaine.

En fait, c'est l'obligation de choisir entre les deux types d'habitat qui est souvent cause de débats, bien souvent arbitrés par les contraintes économiques.

Au-delà de la question du matériau, le **Conseil économique et social recommande une action de sensibilisation à ces réalités architecturales locales, intégrant de façon très concrète les aspirations des populations à loger**, à l'initiative des Conseils d'architecture, urbanisme et d'environnement (CAUE), des Agences départementales pour l'information sur le logement (ADIL) ou des PACT-ARIM avec le concours de la Structure pilote d'innovation pour l'Outre-mer (SPIOM). Des concours d'architectes sur l'habitat traditionnel pourraient être organisés, des aides fiscales sur les logements neufs intégrant la culture architecturale locale pourraient être envisagées. La loi Girardin a bien prévu ce type d'aide fiscale, mais uniquement pour la réhabilitation des cases créoles anciennes ; il s'agirait de l'étendre à la production de logements traditionnels neufs.

De la même façon, et au-delà des aides fiscales appliquées aux énergies renouvelables, la programmation des logements Outre-mer pourrait s'inscrire dans des démarches de qualité environnementale, à l'image de quelques opérations en cours en métropole, et bénéficier d'un label de qualité environnementale. Ce ne serait pas une vue de l'esprit, dans des régions et des collectivités aux écosystèmes fragiles. Ce label pourrait bénéficier de concours financiers directs et indirects.

CONCLUSION

La satisfaction du droit fondamental qu'est le droit au logement constitue indéniablement une grande cause et un grand défi pour l'Outre-mer français. Mais, comme en métropole, il y a une marge entre l'affirmation de ce droit et sa réalité et il n'est pas exagéré de parler de crise du logement Outre-mer, malgré d'indiscutables efforts de l'Etat et des partenaires locaux.

Cependant, les besoins présents et à venir restent très conséquents et exigent la mobilisation de moyens humains et financiers importants. La difficulté vient souvent de ce qu'il faut mener simultanément plusieurs tâches délicates : aménager, équiper, produire, réhabiliter, résorber ce qui est insalubre, prendre en compte les risques naturels et la protection d'écosystèmes fragiles. Il faut aussi s'adapter à chaque fois à des géographies et à des modes de vie différents.

C'est pourquoi il a paru au Conseil économique et social que la première tâche à accomplir était de veiller à associer les habitants à la définition mais aussi à la gestion quotidienne des opérations de logement que l'on réalise pour eux : leur information, tout comme l'expression et la résolution quotidiennes de leurs attentes sont les gages des opérations réussies. Naturellement, il convient de tenir compte de leurs capacités contributives, souvent très modestes, et d'imaginer ou de pérenniser pour cela des modes de location ou d'accession à la propriété adaptés.

Mais il convient aussi d'imaginer des formules nouvelles de location ou d'accession pour des catégories moyennes qui ne trouvent pas à se loger entre le très social et le secteur libre.

A la diversification des types d'habitat doit correspondre une augmentation importante de l'offre. Il faut rapidement mobiliser du foncier disponible et équipé pour pouvoir répondre aux demandes, et pour cela lier très fortement programmation foncière et programmation des constructions, dans une perspective résolument pluriannuelle. Il importe donc de déterminer rapidement quelles sont les zones constructibles et de mobiliser l'ensemble des crédits consacrés à l'équipement et au logement, notamment les crédits européens. Un effort budgétaire accru de l'Etat est indispensable ; la voie de la défiscalisation peut aussi ouvrir quelques pistes nouvelles. Des contrats ou conventions pluriannuelles avec les collectivités locales permettront de fixer les engagements réciproques.

Il convient aussi de cesser de construire de vastes quartiers locatifs sociaux qui forment rapidement autant de ghettos et provoquent à juste raison la méfiance des élus locaux. Une réelle mixité des statuts d'occupation et la reconquête des centres-villes et des centres-bourgs est une nécessité.

Enfin, parce que nos concitoyens ont aussi le droit de vivre dans un environnement sûr face aux risques naturels et préservé face aux menaces environnementales, il faut intégrer ces préoccupations en amont des réflexions.

Le Conseil économique et social convient que la tâche est difficile ; mais sans la volonté de mettre à plat toutes les questions et sans la volonté politique d'arriver à les résoudre, c'est la cohésion sociale de l'Outre-mer et, pire sans doute, le sentiment que nos concitoyens ultramarins pourraient avoir de la citoyenneté française, qui seraient en jeu.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Le logement dans l'Outre-mer connaît une crise profonde, dont les racines sont multiples. La géographie et la configuration des lieux mais aussi l'exiguïté du foncier disponible ne facilitent pas la réalisation des constructions immobilières dont la demande ne cesse pourtant de croître en raison de l'augmentation de la population.

Cette pression continue sur le marché de l'immobilier a généré des effets pernicieux, que nous ne pouvons que regretter. L'insuffisance du foncier entretient une spéculation désastreuse pour les ménages modestes et pour les habitants du milieu rural, rendant plus difficile l'installation sur le lieu de travail (notamment pour les paysans), favorisant le maintien de logements précaires voire d'îlots insalubres. Les constructions sauvages et le non-respect des réglementations (et notamment des POS) conduisent bien souvent à un mitage du territoire, source de coûts supplémentaires pour la collectivité. Les contraintes propres à l'Outre-mer sont mal observées (contraintes sismiques - isolation thermique...) au mépris des populations concernées.

Ce qui est ici en cause est l'habitat bien sûr et la politique urbaine. Mais, pas seulement. Car un développement anarchique des constructions immobilières s'avère lourd de conséquences pour l'environnement et pour les activités économiques locales.

Le mitage du territoire et l'implantation de constructions sans respect d'une logique urbaine viennent heurter une activité agricole qui doit être organisée et qui est source de revenus pour une très grande part de la population locale. L'agriculture est, en effet, une des activités économiques les plus importantes de l'Outre-mer : la pénaliser sur l'autel du développement d'un habitat déréglementé n'est pas acceptable.

C'est pourquoi, avec le rapporteur, le groupe de l'agriculture souhaite qu'un terme soit mis à cette situation désordonnée. Il appelle à l'adoption d'une politique de l'habitat rationnelle, soucieuse des besoins des populations d'Outre-mer, mais surtout respectueuse des activités économiques locales qui constituent, par ailleurs, un moyen d'existence très important des populations.

Groupe de l'artisanat

L'Outre-mer, malgré la grande diversité des situations qu'elle recouvre, comporte, en matière de logement, un certain nombre de points communs dans l'approche qui ont suscité la convoitise de la part de grands groupes de construction plus soucieux de développer des marchés et de profiter des bienfaits de la défiscalisation que d'apporter une réponse appropriée aux besoins de ses habitants.

Les conséquences de tels comportements sont effectivement aujourd’hui sources de tensions et surtout de dégradation de la qualité de vie qui méritent une nouvelle approche à la fois plus globale et surtout plus humaine.

Au-delà de la nécessité d’augmenter de manière conséquente le niveau des enveloppes budgétaires pour satisfaire la demande quantitative liée à la pression démographique, le groupe de l’artisanat souligne l’intérêt d’une démarche qualitative prenant en compte à la fois les attentes des habitants et l’environnement.

Pour atteindre ces objectifs quantitatif et qualitatif, l’avis a raison d’appeler à la volonté politique pour une réelle maîtrise foncière mais aussi à un soutien technique. Sur ce point, la métropole pourrait facilement apporter aux collectivités locales d’Outre-mer ses compétences par le biais d’échanges d’expériences et de formation des agents territoriaux à ce domaine spécifique de l’aménagement urbain, à condition toutefois que soit levé le handicap de l’annualisation budgétaire pour s’adapter aux délais que nécessite toute programmation de logement.

S’agissant plus spécifiquement des aspects qualitatifs du logement, la prise en compte des modes de vie locaux doit permettre de mieux identifier les types de logement à construire pour satisfaire aux besoins des habitants de l’Outre-mer. Le fait de mettre l’accent sur les qualités intrinsèques des divers habitats traditionnels au regard des risques naturels (isolation phonique, thermique et surtout antisismique du bâti ancien), doit encourager les recherches pour la pérennisation de ce type de construction.

L’idée de concours architectural quant à elle doit être relayée sur le terrain par des partenariats avec les professionnels locaux qui pourront apporter leurs compétences et toute la richesse de leurs savoir-faire ancestraux.

L’artisanat local, dont on a trop souvent, en métropole, sous-estimé la compétence et le rôle en matière d’équilibre économique et social, devrait quant à lui être accompagné sur le plan technique, au travers de partenariats, et de la formation continue, véritable outil de développement.

En matière de réglementation et de normes, il tombe sous le sens que ce qui a été édicté pour la métropole, ne peut être transposé tel quel dans les départements et territoires d’Outre mer, pour lesquels une relecture de ces normes s’impose. Il semble que ce travail ait été en grande partie effectué au plan administratif, encore faudrait-il maintenant que son application effective sur le terrain soit entreprise, ce n’est même plus un vœu, c’est une question de bon sens.

S’agissant du bon sens, l’avis a su, à juste titre, l’inviter à la réflexion, tant il transparaît dans les mesures pragmatiques soumises à l’approbation du Conseil économique et social.

En ce qui le concerne, le groupe de l’artisanat, par solidarité avec ses collègues d’Outre-mer, approuve cet avis, mais surtout forme le vœu qu’une fois

voté, il ne restera pas à lettre morte, comme c'est hélas trop souvent le cas chaque fois que les décideurs politiques ont été invités à suivre les préconisations de cette assemblée.

Groupe des associations

La question du logement dans l'Outre-mer ne pouvait être traitée globalement : il serait à l'évidence absurde d'étendre aux Antilles une demande d'isolation thermique valable à Saint-Pierre-et-Miquelon, ou de construire à Saint-Pierre-et-Miquelon avec des normes anti-sismiques.

L'avis propose que le logement, Outre-mer comme ailleurs en métropole, soit le résultat d'une coproduction locale, tout en restant de la responsabilité de l'Etat, le rôle des services de ce dernier devant évoluer dans ce sens. Nous souscrivons à cette observation, comme aux autres propositions de l'avis. Celui-ci s'inscrit en continuité de l'avis « Accès au logement, droits et réalités » présenté à notre assemblée par Mme Prud'homme, et que nous avions voté. Car, dans les départements et territoires d'Outre-mer comme en Métropole (et c'est là un point commun), la question du logement est un élément essentiel de l'équité et donc de la cohésion sociale.

C'est dans cette optique que notre assemblée avait également voté l'avis de M. Didier Robert sur « L'accès de tous aux droits de tous pour la mobilisation de tous », avis qui estimait nécessaire d'étudier les conditions de mise en œuvre d'un droit au logement opposable à l'Etat. L'avis de Mme Prud'homme proposait courageusement une méthode, en déclinant les conditions d'un droit opposable, ce que les associations qui interviennent sur la question du logement demandent avec force.

Mais nous savons que cette demande, une fois qu'elle serait intégrée par le législateur, ne pourrait suffire si - en Outre-mer comme en métropole - elle n'est pas accompagnée de la mise en place d'un véritable service public de l'habitat ; un service public qui part des besoins de la base en impliquant l'ensemble des collectivités territoriales, l'ensemble des lieux de décision, de la commune à l'Etat, avec l'ensemble des partenaires coopératifs et associatifs investis dans ce domaine.

Si l'on reprend les avis votés dans cette mandature, nous obtenons un large constat. Il y a une véritable crise de la construction de logements, crise générale...et massive dans le logement social. Rappelons nous l'avis présenté par Mme Rastoll sur les copropriétés en difficulté. Des ménages, faute de logements locatifs, n'avaient qu'une solution : accéder à la propriété. Leur manque de moyens les condamnant, à très court terme, à ne plus entretenir leur bien acquis durement. D'autant plus que leur logement, construit dans un environnement sans moyens de communication et doté de peu de services, se dévaluait d'année en année, au point de ne pouvoir être vendu qu'à perte.

En 2003, alors que le Premier ministre avait interrogé notre assemblée sur le projet de loi d'orientation et programmation pour la ville et la rénovation urbaine, notre groupe avait regretté que cette loi en préparation ne soit pas une véritable loi de programmation pour la politique de la ville, de l'environnement et de l'accompagnement social de la rénovation urbaine... Nous aurions aimé avoir tort !

En examinant aujourd'hui les propositions de Mme Tjibaou, nous nous rendons compte qu'en dépit des récentes lois votées, le travail à accomplir pour aller dans ce sens reste gigantesque, tant nous avons pris du retard sur cette question du logement, même si quelques progrès ponctuels ont été enregistrés.

Dès lors, comme pour les précédents avis qui incitaient à une priorité budgétaire en faveur d'un logement décent pour tous, notre groupe votera ce nouvel avis, car il sera un nouvel aiguillon pour les autorités publiques... Son grand mérite est d'avoir réussi la synthèse des données générales des problèmes de logement, tout en mettant en évidence les spécificités, non seulement celles du logement Outre-mer mais encore celles de chacune des situations où se posent ces problèmes.

Groupe de la CFDT

La CFDT, qui attache la plus grande importance à la qualité de l'habitat et à la réalité du droit du logement pour toutes les composantes de la société française, mesure la complexité de la question du logement dans l'Outre-mer français, celle-ci se révélant d'une nature et d'un enjeu décisifs pour le devenir de ces régions.

Pour la CFDT, le seul cadre métropolitain ne peut permettre d'apprécier et d'analyser la diversité des situations rencontrées. Des Antilles à la Guyane, de la Nouvelle Calédonie à la Polynésie, de la Réunion à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, les éléments naturels, les climats, la rareté des ressources se conjuguent à l'histoire de populations qui ont connu l'exploitation, les contraintes extrêmes. Les modes de vie, les comportements et la problématique sociale en sont durablement marqués.

Pour la CFDT, il est évident que les solutions les plus appropriées ne pourront être conçues sans une solidarité nationale active, mais aussi en faisant appel, le plus largement possible, à la participation des habitants, tant dans les concepts que dans les réalisations.

De ce point de vue, nombre de propositions de l'avis recueillent l'adhésion de la CFDT. Il est à souligner que les modes d'architecture, d'aménagement, les normes, les règles doivent être adaptés pour être efficents et singulièrement pour préserver les particularités des types d'habitat des territoires et faciliter l'usage des ressources locales. Ce sont des responsabilités que doivent assumer conjointement et de façon coordonnée, l'Etat à ses différents niveaux, tant à son

sommet qu'à celui des pouvoirs publics locaux décentralisés et les collectivités territoriales.

L'aspiration des populations à l'habitat individuel, notamment par l'acquisition, doit être inscrite dans une gestion responsable vis-à-vis des ressources foncières et dans le souci légitime de préserver un environnement fragile à transmettre aux générations suivantes. Tant de ressources rares, de paysages, d'écosystèmes mais aussi d'économies et de cultures locales risquent d'être mises en péril par le mitage du paysage.

L'ensemble des contraintes qui entourent cette question du « logement dans l'Outre-mer français » a conduit l'avis à préconiser la création d'un véritable service public de l'habitat qui devra, comme en métropole, rendre intelligible la conduite des politiques publiques et coordonner les différents acteurs à tous les niveaux : ministères, collectivités, organismes, etc.

C'est dans ce sens qu'il est également urgent de prendre les mesures qui s'imposent, compte tenu du retard pris dans les aménagements et les infrastructures et qui stigmatise nombre de sites urbains ou de quartiers en grande difficulté qui concentrent par ailleurs des handicaps sociaux très lourds, notamment des taux de non emploi élevés.

Le Conseil économique et social - qui a acté que l'accès au droit au logement et à sa qualité était essentiel à la protection sociale des personnes et des familles - est, par cet avis, conscient de l'importance des réponses qui devront être apportées et à l'influence qu'elles auront sur l'avenir politique, économique et social des départements et territoires de l'Outre-mer.

Pour sa part, la CFDT sera particulièrement attentive à l'accueil qui sera fait aux demandes favorisant une plus grande équité pour l'ensemble du territoire national, sur ces questions primordiales du droit au logement.

Nombre de préconisations allant dans le sens qu'elle souhaite, la CFDT a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Le groupe de la CFE-CGC exprime toutes ses félicitations à Madame le rapporteur pour la qualité de son travail.

Toute l'importance de ce secteur tient dans une phrase du constat : « *la situation dégradée en matière d'emploi et le retard accusé dans l'accès au logement sont les deux défis majeurs qui se posent tant dans les régions que dans les collectivités d'Outre-mer* ».

Les propositions de l'avis recueillent globalement notre assentiment : le logement est bien un moyen d'insertion durable.

Les besoins en logements exigent la mobilisation de moyens humains et financiers importants. Toutes les difficultés résident, comme le montre l'avis, dans le fait qu'il faut mener simultanément plusieurs opérations qui vont de

l'aménagement à la réhabilitation, et qu'il faut s'adapter à chaque fois à des géographies et des modes de vie différents.

Dans un tel contexte, il est nécessaire d'associer les habitants à la définition et à la gestion quotidienne des opérations qui se mettent en place. L'avis montre que lorsque des expériences en ce domaine ont eu lieu, les résultats ont été probants. Mais il est bien entendu hors de question de se substituer aux institutions. L'intérêt d'une telle démarche est d'avoir une vue la plus globale possible des opérations immobilières.

La question foncière est naturellement l'un des freins à la construction de logements, avec des conséquences plus ou moins aiguës selon les territoires. Les propositions formulées dans l'avis vont dans le bon sens.

Par ailleurs, si la défiscalisation tente de répondre à la nécessité de compenser les handicaps structurels d'économies éloignées de la métropole, elle entraîne des effets pervers, notamment sur cette question foncière. Le coût du foncier a tendance à augmenter, ce qui a pour effet de renchérir les logements et d'une manière générale toutes les infrastructures.

L'avis n'oublie pas le logement locatif intermédiaire. Ce secteur représente le patrimoine moderne du mouvement HLM, et sur le plan social, il répond à un besoin croissant de l'encadrement. Celui-ci est le garant d'une plus grande mixité sociale et d'une meilleure fluidité du parcours résidentiel. Il doit être encouragé. Il répond à un besoin croissant de jeunes cadres et de cadres moyens qui s'en trouvent exclus pour cause de dépassement des plafonds de ressources. La construction de logements intermédiaires doit être une priorité, parce que chaque fois qu'un logement intermédiaire sera construit, il libérera une autre catégorie de logement social et relancera, de ce fait, sa fluidité.

Ces mêmes classes moyennes éprouvent aussi les plus grandes difficultés à accéder à la propriété. Des solutions doivent être trouvées. La location-accession en est une. D'autres mesures sont nécessaires. Nous pensons à l'adaptation des prêts et l'aménagement de la fiscalité afin de permettre à l'encadrement d'accéder à la propriété. La déductibilité des intérêts des emprunts durant les premières années d'acquisition est une mesure que la CFE-CGC réclame.

Il faut encourager, d'autre part, l'investissement privé locatif, à la condition que les loyers offerts puissent être inférieurs, et de façon significative, au prix du marché.

Le groupe de la CFE-CGC rappelle que le 1% Logement est un des moyens privilégiés de constitution de l'apport personnel dans le secteur de l'accession à la propriété et l'un des facteurs déterminants de l'équilibre des opérations locatives de logements sociaux et intermédiaires. A ce titre, le financement pour l'accession à la propriété doit être significatif. Il est donc nécessaire d'aller vers le maximum de prêt tant en montant qu'en durée.

Le groupe de la CFE-CGC a émis un vote positif.

Groupe de la CFTC

Le groupe de la CFTC exprime sa satisfaction de voir présenté un rapport concernant le logement Outre-mer. Le rapport et l'avis viennent compléter les précédents travaux concernant le logement en métropole, répondant ainsi au souhait d'avoir une vue d'ensemble sur le problème grave que constitue le logement pour tous les ressortissants de la République. Ce rapport sera un élément de référence très utile pendant un certain temps.

Sans vouloir gommer les différences qui peuvent exister en matière de logement entre la métropole et l'Outre-mer, il paraît important de citer les points de convergence à la veille des assises du logement.

Tout d'abord, comme le souligne l'avis, les questions du logement sont des priorités essentielles. L'avis relève les insuffisances d'offres et les problèmes du foncier. Il insiste sur les efforts nécessaires en matière de solidarité nationale. Enfin il pointe comme essentielles les questions d'aménagement urbain.

Le groupe de la CFTC approuve les préconisations de l'avis sur la nécessité de construire des logements adaptés aux modes de vie très divers de l'Outre-mer. Pour ce faire, comme la rapporteure, il insiste sur la nécessité d'associer les habitants à cette démarche. Nous savons fort bien que, pour tout homme, toute famille, le logement représente un élément essentiel de l'insertion sociale et qu'il ne faut pas gommer les us et les coutumes. Ainsi les « ateliers-habitants » peuvent largement contribuer à la conception de logements adaptés aux réalités locales et répondant aux aspirations des futurs habitants.

Le groupe soutient fortement l'idée d'aider chacun à avoir le parcours résidentiel de son choix et de n'exclure personne, en particulier les classes moyennes, pour l'accession à la propriété.

Comment ne pas approuver la proposition d'un contrat d'objectifs entre l'Etat et certaines collectivités pour une programmation des réserves foncières et du logement, pour aller vers plus d'efficacité ?

Le groupe de la CFTC est persuadé que, comme pour la métropole, un service public de l'habitat peut être un outil efficace pour avancer dans le domaine du logement.

Peut-être que l'avis aurait pu insister encore davantage sur la très grande responsabilité qu'ont les collectivités locales en matière de logement, tant en ce qui concerne les moyens élémentaires mis à la disposition des habitants : eau, électricité... mais aussi dans le domaine du foncier. Elles ont le devoir impérieux de répondre aux attentes des milliers de nos concitoyens ultramarins qui n'ont pas de logements décents.

Aussi, comme en métropole, le logement doit-il devenir pour l'Outre-mer une grande cause nationale. C'est cette conviction qui sous-tend l'ensemble des propositions.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

Groupe de la CGT

On pouvait s'interroger, et le groupe de la CGT n'a pas manqué de le faire au début de l'examen de la saisine, sur la pertinence du périmètre de ces rapport et avis. Sortant d'un rapport important sur le logement traité ces derniers mois par la section du cadre de vie, les spécificités de l'Outre-mer étaient-elles si importantes ? Ou, *a contrario*, que pouvait-il y avoir de commun, dans la problématique du logement, entre Saint-Pierre-et-Miquelon et la Guyane ?

Le projet d'avis le prouve, et nombre de propositions non négligeables enrichissent le précédent avis. Et l'on peut espérer que, pour chaque entité ultramarine, les Comités économiques et sociaux régionaux locaux et les collectivités territoriales sauront se saisir de ces propositions et les enrichir à leur tour en fonction des réalités de chacun de leurs territoires.

En effet, que ce soit :

- dans le développement de la démocratie participative, tant dans les phases prospectives que dans la gestion du bâti,
- dans la promotion d'un « service public de l'habitat », tel que défini dans l'avis sur le logement présenté par Madame Prud'homme, et tenant compte des spécificités hors métropole,
- dans le nécessaire volontarisme pour régler les épineux problèmes posés par le foncier,
- et même sur la délicate gestion de certains dispositifs de défiscalisation,

globalement, le groupe de la CGT se retrouve dans les préconisations faites, et les quelques remarques qui vont suivre ne remettent pas en cause l'adoption du projet d'avis

La première de ces remarques concerne la politique de la ville. Au-delà de l'évocation, en préambule du projet d'avis, des questions d'emploi et d'insertion, il nous semble qu'il n'aurait pas nui à la richesse et à la cohérence de l'avis, d'introduire dans le corps des propositions quelques réflexions novatrices sur une évolution significative de la politique de la ville dans les DOM-TOM. A l'heure des discours sur la cohésion sociale, l'occasion aurait pu être saisie de quelques avancées dans ce domaine.

Corollaire de cette question, le rapport, ni l'avis, ne mettent en avant des propositions de remèdes éventuels aux carences de certaines politiques locales, voire à certains comportements à la limite des règles habituelles du droit. On peut le regretter, même si la question est délicate.

La deuxième remarque vise la faible prise en compte, tant dans le rapport que dans le projet d'avis, de tout ce qui touche aux mesures nécessaires à prendre pour respecter des écosystèmes très fragilisés dans la totalité des entités géographiques d'Outre-mer. Il s'agit pourtant d'une question transversale à tous ces territoires et, même si ces fragilités ne sont pas identiques d'un lieu à l'autre,

le Conseil économique et social aurait pu être source de propositions, en particulier dans les domaines de la réglementation et du financement desdites mesures pour l'ensemble.

Enfin, à la fin du projet d'avis, est pointée la question de l'activité des entreprises locales du bâtiment, leurs difficultés liées au prix des matériaux importés ou certaines pratiques condamnables comme le travail clandestin. Là aussi quelques propositions concrètes, outre celles, très pertinentes, sur la formation professionnelle, auraient été bienvenues, en particulier pour faire face à certains comportements néfastes de grands groupes métropolitains, en situation de monopoles de fait dans les DOM-TOM.

Ces quelques remarques restent somme toute secondaires par rapport à l'intérêt de l'ensemble du texte, et ne sauront remettre en cause l'appréciation positive du groupe de la CGT.

Groupe de la CGT-FO

Le logement est au cœur des préoccupations de la CGT-FO.

L'Outre-mer au travers de ses neuf entités ultramarines recouvre un très large éventail de cultures, traditions et de situations, que le rapport et l'avis font bien ressortir.

Pour autant, cette diversité ne doit pas faire oublier que l'appartenance à la collectivité nationale doit se traduire par la réalisation d'une égalité sociale effective avec la métropole, tant bien entendu, en matière de réglementation du travail, de protection sociale mais aussi en particulier en matière de logement.

Le groupe FO est d'accord pour affirmer que le logement Outre-mer est une grande cause nationale.

En effet, le logement tant en métropole qu'en Outre-Mer est un facteur d'insertion sociale.

Le droit d'avoir un logement décent relève de la solidarité nationale.

Pouvoir disposer d'une adresse, c'est être répertorié par les organismes sociaux, pour les offres d'emplois, c'est exister et garder sa dignité.

Le droit au logement est un droit fondamental, mais comme pour la métropole, il y a une crise du logement également en Outre-mer.

Bien que des efforts aient pu être développés ces dernières années, les besoins restent particulièrement importants et la responsabilité et le rôle de l'Etat sont incontournables.

Actuellement, dix mille logements sont financés annuellement dans l'Outre-mer, mais les besoins en logements neufs sont estimés au double, tout en assurant de surcroît, la rénovation de l'existant.

Cela démontre une fois de plus que l'Etat, tout comme en métropole, doit assumer pleinement ses responsabilités. En tout état de cause, toutes les décisions relatives aux politiques du logement social doivent faire l'objet d'une concertation/négociation préalable avec les acteurs du logement social.

Tout en affirmant son attachement résolu au système d'aide à la pierre, le groupe Force ouvrière inscrit sa démarche dans le cadre du parcours résidentiel du salarié incluant donc l'accession sociale. Une politique audacieuse des aides personnelles au logement, cohérentes dans le temps et de rattrapage des retards accumulés depuis de nombreuses années contribuerait à baisser encore le taux d'effort des ménages, ce qui serait bien sûr une bonne chose. Cela devrait permettre un meilleur contrôle des charges locatives.

Au delà de l'aspect quantitatif, se pose également l'aspect qualitatif lié à des contraintes découlant de la nature de ces territoires, zones sismiques et cycloniques et à la fragilité de leur écosystème.

Le groupe FO, appuie bien entendu la demande du Conseil économique et social pour que les préconisations du groupe de travail sur la révision des exigences de qualité et d'adaptations techniques de la construction Outre-mer, soient rapidement mises en œuvre.

Enfin, le groupe FO approuve totalement que l'avis fasse également référence à la proposition, issue du rapport sur « *L'accès au logement, droits et réalités* » pour promouvoir un service public de l'habitat.

Le groupe Force ouvrière a voté favorablement l'avis.

Groupe des entreprises publiques

L'Outre-mer est confronté à des situations particulières vis-à-vis des questions de logement ou plus largement d'habitat : au plan climatique, géologique (séismes et éruptions volcaniques) et écologique du fait de leur localisation et de leur caractère le plus souvent insulaire. La situation économique et sociale, le développement démographique et urbain méritent également d'être bien pris en compte.

Dans ces départements et territoires de 2,4 millions d'habitants, deux priorités sont claires : l'emploi et l'habitat. Si l'accès au logement et aux services essentiels (eau, assainissement, électricité...) ont connu des avancées significatives dans les dernières années, les insuffisances restent notables. Il faut souligner qu'Outre-mer comme dans les quartiers relevant de la politique de la ville, le logement constitue un facteur d'insertion durable et d'autonomie des familles.

Le groupe des entreprises publiques partage largement l'analyse effectuée ainsi que la proposition centrale de faire du logement Outre-mer une grande cause nationale. Nous n'avons pas d'observations majeures sur l'ensemble des propositions avancées, mais regrettons que malgré la durée de la mission, aucun

chiffrage global de cette ambition importante n'ait été effectué, ce qui rend floue la portée des propositions, du moins les plus coûteuses, en crédits publics.

Nous approuvons toutes les mesures visant à adapter les dispositions techniques (normes et réglementations techniques), fiscales, financières et organisationnelles (rôle des services de l'Etat en particulier) à la spécificité des problèmes dans les DOM-TOM. Nous soulignons l'attention particulière à porter à la question foncière exacerbée par la topographie et l'exiguïté des espaces disponibles.

La solution des problèmes de logement réside dans celle des questions d'urbanisme, d'aménagement, de foncier, d'équipements, au travers d'une vision globale de l'habitat et du développement durable des territoires concernés.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de la mutualité

Quel que soit l'ordre d'urgence qu'on leur donne, quatre priorités sociales se dégagent en France de la situation actuelle : l'emploi, la santé, la formation et, bien sûr, l'habitat. Ces quatre priorités devraient être traitées conjointement, au plan national et européen, afin d'assurer une certaine harmonie sociale et, ce faisant, réduire significativement l'exclusion. Les territoires d'Outre-mer ne font pas exception. Le rapport et le projet d'avis qui portent sur le logement Outre-mer devraient donc ultérieurement être suivis de réflexions et de propositions dans ces trois autres domaines.

Les régions concernées par la saisine, présentent une grande diversité sous la dénomination commune « d'Outre-mer », et des analyses distinctes doivent être conduites pour chacune d'elles, ce que le projet d'avis a réalisé avec succès.

Il constate avec lucidité l'insuffisance de l'effort consenti en matière de logement social, premier volet des urgences, malgré les budgets qui y sont consacrés. Les différentes aides budgétées par les collectivités, appuyées par les régimes de défiscalisation, ont permis le maintien de programmes de production de logements pour les plus modestes, mais ils se révèlent insuffisants face à la croissance des besoins.

Les propositions du projet d'avis sont nombreuses et le groupe de la mutualité retient particulièrement l'association des usagers aux programmes de résorption de l'habitat insalubre. Chaque fois qu'une population est impliquée dans la recherche de solutions pour les problèmes qu'elle rencontre, les conséquences de cette implication sont positives, ne serait-ce que parce qu'elle démontre que la prise en charge collective et solidaire d'un problème est possible et efficace. L'association des populations ne doit cependant pas constituer un prétexte au désengagement de l'effort de solidarité nationale. Pour le conforter, l'avis demande avec raison que le droit au logement se traduise par la mise en place d'un service public de l'habitat.

Par ailleurs le groupe de la mutualité approuve les propositions touchant à l'augmentation des moyens pour l'aménagement foncier, qui est la pierre d'achoppement de toute politique efficace d'habitat social. Il approuve également l'amélioration proposée des conditions de financement du logement social.

Les soucis de reconquête des centres urbains, de préservation de l'environnement, de lisibilité des politiques de l'habitat, et de promotion de l'insertion par l'activité à partir des marchés de l'habitat, reçoivent également l'approbation du groupe de la mutualité qui a voté favorablement.

Groupe de l'Outre-mer

Avec l'aide de l'Etat, des progrès importants ont été accomplis au cours de ces trente dernières années dans le domaine de l'habitat et de l'urbanisme.

Pour autant, c'est de l'urgence que le plus souvent il a été répondu avec notamment, Outre-mer, des opérations dont il faut reconnaître le caractère exemplaire.

Il a fallu faire vite en quantité, au détriment parfois d'enjeux liés à l'environnement, la prévention des risques naturels et aux aspects architecturaux. On a ainsi résorbé de nombreux quartiers insalubres et construit de vastes opérations immobilières. Face à des besoins encore très élevés et à la persistance de poches d'insalubrité, il est temps et urgent de construire une véritable politique du logement vecteur d'égalité et d'insertion sociale.

Cette politique doit s'inscrire dans une dimension globale d'aménagement du territoire et être en rapport avec les exigences du droit de la République, pour garantir ainsi à chacun dans tous les espaces du territoire français, l'accès à un logement décent.

L'accès au logement est aussi de la responsabilité des collectivités locales. Elles doivent agir en coproduction avec l'Etat, avec le concours des associations et de la société civile.

C'est à cette nouvelle politique du logement que l'avis contribue.

Il reste modeste et réaliste dans ses préconisations. Il va à l'essentiel et tient compte d'un contexte budgétaire serré. Il souligne l'importance de la méthode, celle du partenariat, de l'implication des habitants et plaide pour une approche globale qui réinsère le logement dans sa vocation sociale, économique et culturelle. Il souligne que la politique du logement doit être pourvoyeuse d'emploi local. Il insiste enfin pour qu'elle soit aussi protectrice d'un patrimoine architectural et culturel nécessaire à ce que les quartiers aient une âme et soient propices à une vie sûre et à la cohésion sociale et territoriale.

Ses principales préconisations sont les suivantes :

- éviter de créer des zones spécialement réservées à l'habitat social et d'en faire ainsi des zones de réclusion. Au contraire concevoir les espaces d'habitat comme des lieux de vie mixtes faisant cohabiter des

populations différentes intégrant des activités et des équipements de proximité et de transport permettant de « mailler » les quartiers au reste du territoire ;

- mettre en œuvre des démarches politiques de la ville avant, pendant, et après les opérations notamment par des animations mises en œuvre par les maîtrises d'œuvre urbaines et sociales ;
- inscrire la politique du logement, la reconquête et la restructuration des centres-ville et des centres-bourgs dans une préoccupation d'aménagement du territoire de telle sorte qu'on puisse y garantir la cohérence territoriale et la conduite des opérations dans une dynamique d'intercommunalité ;
- favoriser le développement de l'emploi local à partir des marchés du secteur du logement : la clause sociale doit pouvoir s'imposer dans les marchés de travaux...

L'avis souligne particulièrement la nécessité de revoir les procédures de programmation et de financement du logement. Il propose d'améliorer le niveau de dotation de la LBU ainsi que les modalités de mise en œuvre des dispositifs de défiscalisation, l'objectif étant une prise en charge globale et une meilleure maîtrise des coûts, y compris du foncier.

L'avis réaffirme le logement Outre-mer comme une grande cause nationale. Il suggère une meilleure mobilisation de l'innovation et de l'ingénierie au service d'un habitat de qualité dans le cadre du service public du logement.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le rapport et l'avis présentés aujourd'hui par notre collègue Marie-Claude Tjibaou constituent le prolongement naturel et indispensable des travaux récents menés par Mme Prudhomme sur « *L'accès au logement, droits et réalités* ». Ils en approfondissent certains aspects fondamentaux tels que le concept de service public de l'habitat, et énoncent certaines préconisations qui pourraient aussi faire l'objet d'une application adaptée en métropole.

Le groupe de l'UNAF souligne trois aspects de l'avis qui lui paraissent particulièrement significatifs :

- la participation « citoyenne » des familles à la politique de l'Habitat ;
- la nécessité d'amplifier les efforts de tous les acteurs dans le domaine de l'ingénierie, de la coordination et de l'évaluation ;
- l'urgence de mobiliser, par des stratégies adaptées, les fonds européens en les ciblant sur cette priorité.

La proposition visant à généraliser les quelques expériences d'« ateliers-habitants » à l'ensemble des opérations menées dans ces territoires, mérite d'être très largement soutenue, en particulier le rôle des familles, par les

solidarités familiales qu'elles mettent en œuvre plus naturellement qu'en métropole. Que seraient l'efficacité d'un service public de l'habitat, la coordination des acteurs, l'accompagnement social, sans le préalable d'une participation « citoyenne » des familles elles-mêmes ? Est-il nécessaire de souligner que cette participation, non seulement permet une meilleure réponse à des besoins et des attentes spécifiques, mais permet également une responsabilisation des familles tout au long des différentes étapes à franchir pour mener, à terme, des opérations toujours complexes ? Cette proposition pourrait être utilement reprise dans le cadre du projet de loi préparé par Monsieur Jean-Louis Borloo.

Par ailleurs, l'avis insiste pour que soient mis à la disposition des acteurs locaux tous les moyens d'ingénierie nécessaires au montage de telles opérations, et donc à un renforcement prioritaire des compétences de haut niveau affectées par l'Etat à ces territoires. Le groupe de l'UNAF approuve cette recommandation, mais insiste encore plus peut-être sur le développement de la formation professionnelle *in situ* et des formations qualifiantes sur ces territoires. Ceci doit conduire à amplifier les politiques de l'emploi et d'insertion dont ces territoires ont un besoin impératif et favoriser une véritable appropriation de la politique du logement par les habitants eux-mêmes.

Enfin, est évoquée la nécessité de mobiliser les fonds européens sur ces politiques. Il est urgent pour notre pays, dans le contexte de l'élargissement, de présenter dès maintenant des projets ambitieux pour ce secteur, au bénéfice des régions ultrapériphériques. Le Fonds européen de développement doit être mobilisé, tout comme le Fonds de cohésion, pour soutenir l'effort de formation et les politiques d'accompagnement social indispensables. Pour cela, il serait nécessaire de bien différencier, dans les mécanismes d'éligibilité aux fonds européens, les projets concernant l'ensemble de la filière logement et habitat, et les autres. Tous les acteurs, Etat, collectivités locales, financeurs, bailleurs sociaux, y gagneraient en efficacité et transparence vis-à-vis des populations concernées.

Le groupe de l'UNAF, en remerciant le rapporteur pour la qualité de son travail, s'est prononcé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

L'avis reprend de façon synthétique les questions de fond spécifiques à l'Outre-mer : foncier et aménagement, capacité contributive des ménages, coût de la construction, plan de prévention des risques, accession sociale, participation des habitants, accompagnement social.

L'UNSA illustre son propos à partir de deux DOM : la Guadeloupe et la Réunion.

- Pour la Guadeloupe, la persistance de logements insalubres, la cohabitation des générations, les délais moyens d'attente d'un logement social (5 ans), la faiblesse de l'offre d'accès sociale empêchent l'accès au logement de toute une frange de la population. Les difficultés d'accès à un logement décent créent des situations d'insécurité ou d'incivilités, surtout chez des jeunes concentrés dans des périmètres réservés à des publics fragiles. Ces carences sont inacceptables dans une France moderne. De plus, la mixité sociale – que chacun appelle de ses vœux- tarde à entrer dans la réalité quotidienne.
- Pour la Réunion, si la production de logements semble de prime abord suffisante (8 500 en 2002), elle est confrontée à des problèmes de fond qui ne sauraient être négligés : coût du foncier constructible (+ 60% en 10 ans, 1993-2002), difficulté de plus en plus grande à trouver du foncier équipé. De ce fait, on assiste depuis quelques années à une baisse régulière du nombre de logements sociaux et par voie de conséquence, à un accroissement du logement informel alors que 70% de la population est éligible au logement social. Le logement informel se développe de plus en plus dans des zones où les risques naturels sont les plus importants. S'ajoute la réticence des édiles à avoir, sur leur territoire, un grand nombre de logement sociaux pour des raisons financières (taxes non perçues ou insuffisamment perçues), et des problèmes liés à l'immigration.

Ne serait-il pas temps d'adapter, aux DOM, la réglementation sur les quotas communaux ?

Si les classes les plus aisées peuvent accéder à un logement, souvent en ayant recours à la défiscalisation (gain souvent double : défiscalisation et location), si les classes les plus défavorisées peuvent prétendre à un logement social avec les difficultés évoquées précédemment, les classes moyennes ont, elles, de plus en plus de mal à accéder à un logement, tant en locatif qu'en accession.

Sur la défiscalisation pour grosses réparations et gros entretien, l'UNSA approuve la proposition d'étendre les mesures aux particuliers. Elle suggère que les délais de mise en œuvre soient réduits : 10 ou 15 ans au lieu de 40, en raison des dégradations plus rapides résultant du climat. Mais cette mesure devrait se faire sous condition : utiliser un artisan local patenté. Cela donnerait un coup de fouet supplémentaire à l'emploi dans le secteur du second œuvre du bâtiment.

Sur les risques naturels, l'UNSA regrette que l'avis n'évoque que les risques sismiques. Or, il y en a d'autres : vent, pluies, cyclones, éboulements. Il faut ajouter que les normes sur les constructions avaient été abaissées dans les DOM, permettant un gain sur les coûts de sortie ! Depuis les derniers cyclones, une prise de conscience s'est faite et les normes ont été revues...

Plus généralement, le dossier du logement, dans de nombreuses contrées de l'Outre-mer, se pose d'abord en termes d'aménagement de l'espace, du territoire. Il nécessite une vision large en matière de services (organisation des transports, organisation spatiale des activités, actions dans le cadre des contrats de ville). Mais il est souvent en concurrence avec d'autres priorités qui ne sont pas moins importantes : foncier agricole et foncier d'entreprise. D'autre part, si ces régions ont obtenu récemment l'égalité en matière de prestations sociales, elles ne l'ont toujours pas obtenue en matière de développement économique.

Sur l'ensemble de ces aspects, l'avis ouvre des pistes intéressantes, mais qui risquent de se heurter aux contraintes budgétaires actuelles et aux habitudes prises. Les préfets devront jouer leur rôle d'arbitre et de gendarme pour que la politique de l'habitat en Outre-mer ne soit pas remise en cause et dévoyée.

L'UNSA a voté l'avis dont les préconisations devraient inspirer les acteurs concernés s'ils se veulent réalistes.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....169
Ont voté pour.....169

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 169

Groupe de l'agriculture - MM. Bastian, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Bros, Mme Cornier, MM. Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Guyau, Le Fur, Lemétayer, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Salmon, Szydlowski, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - M. Arianer, Mme Bourdeaux, MM. Buguet, Delmas, Gilles, Kneuss, Lardin, Teilleux.

Groupe des associations - MM. Bastide, Coursin, Gevrey, Mmes Mengin, Mitrani.

Groupe de la CFDT - Mmes Azéma, Bassel, MM. Boulier, Bury, Denizard, Heyman, Mme Lasnier, M. Lorthiois, Mme Lugnier, MM. Mennecier, Moussy, Mme Paulet, MM. Quintreau, Rousseau-Joguet, Toulisse, Vandeweeghe.

Groupe de la CFE-CGC - MM. Bonissol, Chaffin, Fournier, t'Kint de Roodenbeke, Sappa, Mme Viguer, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Deleu, Naulin, Picard, Mmes Prud'homme, Simon, M. Vivier.

Groupe de la CGT - M. Alezard, Mmes Bressol, Crosemarie, MM. Decisier, Delmas, Forette, Mme Hacqueman, MM. Larose, Manjon, Mansouri-Guilani, Muller, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - Mme Biaggi, MM. Bilquez, Dossetto, Gamblin, Mme Hofman, M. Jayer, Mme Monique, M. Pinaud, Mme Pungier, M. Reynaud, Mme Videlaine.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Ducrotté, Fosseprez, Gautier, Grave, Mangin, Marquet, Prugue, Verdier.

Groupe des entreprises privées - MM. Cerruti, Chesnaud, Franck, Gauthier, Ghigonis, Joly, Lebrun, Leenhardt, Noury, Pinet, Scherrer, Séguin, Didier Simond, Talmier, Tardy, Trépant, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - M. Ailleret, Mme Bouzitat, MM. Brunel, Chauvineau, Mme Cotta, MM. Martinand, Vial.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Dehaine, Gérard, Mme Rastoll.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Chauvet, Davant, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - Mlle Berthelot, M. Gata, Mmes Jaubert, Mélisse, M. Paturel, Mme Tjibaou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Bichat, Bonnet, Mme Braun-Hemmet, MM. Debout, Dechartre, Duharcourt, Mme Elgey, M. Gentilini, Mme Guilhem, MM. Jeantet, de La Loyère, Mme Lindeperg, M. Maffioli, Mme Pailler, MM. Pasty, Piazza-Alessandrini, Robert, Roussin, Schapira, Mme Steinberg, M. Teulade, Mme Wieviorka.

Groupe des professions libérales - MM. Chambonnaud, Robert, Salustro.

Groupe de l'UNAF - MM. Billet, Bouis, Brin, Edouard, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Marcilhacy, Petit.

Groupe de l'UNSA - MM. Barbarant, Martin-Chauffier, Masanet.

RAPPORT

**présenté au nom de la section du cadre de vie
par Mme Marie-Claude Tjibaou, rapporteure**

Le 10 décembre 2002, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section du cadre de vie la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Le logement dans l'Outre-mer français* ».

La section a désigné Mme Marie-Claude Tjibaou, comme rapporteure.

Pour son information, la section a entendu en audition les personnes dont les noms suivent :

- Mme Monique Barbut, directrice exécutive de l'Agence française de développement ;
- M. Jacques Berké, président de la Fédération nationale des sociétés anonymes de HLM ;
- M. Mahieddine Hedli, directeur délégué à l'Outre-mer à l'Union sociale pour l'habitat ;
- M. Claude Lise, sénateur de la Martinique ;
- M. Victor Reux, sénateur de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- M. Marc Vizy, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles de l'Outre-mer ;

La rapporteure a également rencontré au cours des différentes missions qu'elle a effectuées et qui lui ont permis de participer notamment à la semaine du logement à la Réunion qui s'est déroulée du 30 mars au 4 avril 2003, et à un colloque sur le foncier en Guyane le 5 juin 2003, un nombre important de personnalités qu'elle tient à remercier pour la richesse de leurs informations :

En Guyane :

- M. Jean-Pierre Antoinette, maire de Kourou ;
- Mme Chantal Berthelot, membre du groupe de l'Outre-mer au Conseil économique et social, représentant la Guyane ;
- M. Claude Bonjotin, directeur des actions culturelles, éducatives et de l'habitat, conseil général de Guyane ;
- M. Jean-Paul Ferera, maire d'Awala-Yalimapo ;
- M. Joseph Ho Ten You, président du conseil général ;
- M. Martin Jaeger, sous-préfet de Saint-Laurent du Maroni ;
- M. Antoine Karam, président du conseil régional ;
- M. Jean-Claude Lafontaine maire de Cayenne ;
- M. Roger-Michel Loupec, président et le Bureau du Conseil économique et social régional (CESR) de Guyane ;
- M. Madeleine, premier adjoint au maire de Saint-Laurent du Maroni ;
- M. Ange Mancini, préfet de la région Guyane ;
- M. Georges Patient, maire de Mana ;
- M. Pierre-Yves Perrot, directeur de l'Etablissement public d'aménagement en Guyane (EPAG).

A la Réunion :

- M. Bertho Audifax, député-maire de Saint-Benoît ;
- M. Vincent Bouvier, secrétaire général de la préfecture de la Réunion ;
- M. Gonthier Frederici, préfet de la région Réunion ;
- M. Daniel Gonthier, vice-président du conseil général, maire de Bras Panon ;
- M. Pierre Heideger, maire de Trois bassins ;
- M. Bernard Hoareau, directeur de la communication à la Société immobilière du département de la Réunion (SIDR) ;
- Mme Marie-Andrée Jaubert, membre du groupe de l'Outre-mer au Conseil économique et social, représentant la Réunion ;
- M. Didier Lamotte, directeur du CESR de la Réunion ;
- M. Jean-Yves Langrenier, maire du Port ;
- M. Le Bloas, directeur départemental de l'équipement de la Réunion ;
- M. Guy Le Toullec, vice-président du conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement ;
- M. Jean-Raimond Mondon, président du CESR de la Réunion ;
- M. Daniel Nicolas, directeur-adjoint, direction départementale de l'équipement de la Réunion ;
- Mme Anne-Marie Payet, sénatrice de la Réunion ;
- M. Christophe Payet, député-maire de Petite-Ile ;
- M. Jean-Pierre Poinsot, directeur général de la SDIR ;
- M. Jean-Luc Poudroux, président du conseil général ;
- M. Roger Ramchetty, président du Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement ;
- M. Jacques Thibier, directeur de la Société d'habitation à loyer modéré de la Réunion (SHLMR) ;
- M. Hervé Robin, directeur de la Société d'économie mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de la Réunion ;
- M. Paul Vergès, président du Conseil régional de la Réunion ;
- M. René-Paul Victoria, député-maire de Saint-Denis ;
- M. Eric Wuillai, président de l'ARMOS de la Réunion.

A Mayotte :

- M. Ibrahim Aboubacar, membre du groupe de l'Outre-mer au Conseil économique et social représentant de Mayotte, président de la Société immobilière de Mayotte (SIM) ;
- M. Hervé Bachere, directeur de l'INSEE à Mayotte ;
- M. Younoussa Bamana, président du conseil général.
- Mme Nafissa Bint Mouhoudhoire, déléguée aux droits des femmes et à l'égalité professionnelle ;
- M. Bonnaveira responsable de la cellule financement du logement et politiques de l'habitat à la DDE ;
- Mme Martine Borel, directrice des relations avec les collectivités locales, préfecture ;
- M. Jean-Jacques Brot, préfet de Mayotte ;
- M. Jean-Paul Debien, directeur départemental de l'Equipement ;
- Mme Marie-Hélène Desbazeille, sous-préfète ;
- M. Philippe Gustin, secrétaire général de la préfecture ;
- M. Guyot, sociologue ;
- M. Jean-Paul Lapierre, directeur général de la SIM ;
- M. François Toublon, responsable du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ;
- M. Michel Vernerey, directeur de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

A Wallis-et-Futuna :

- M. Loïc Armand, secrétaire général du Territoire ;
- M. Guillaume Audebaud, délégué du préfet à Futuna ;
- M. Christian Job, préfet, administrateur supérieur de Wallis-et-Futuna ;
- M. Kamilo Gata, membre du groupe de l'Outre-mer au Conseil économique et social, représentant Wallis-et-Futuna ;
- M. Pataléone Kainoa, président de l'Assemblée territoriale ;
- M. Robert Laufoaulu, sénateur de Wallis-et-Futuna ;
- M. Albert Nikuvalu, président de la commission permanente de l'Assemblée territoriale ;
- Le Lavelua, roi coutumier du royaume d'Uvéa à Wallis et la chefferie du royaume ;
- Le Tuiagaifo, roi coutumier du royaume d'Alo à Futuna et la chefferie du royaume ;
- Le Keletaona, roi coutumier du royaume de Sigavé à Futuna et la chefferie du royaume.

En Nouvelle-Calédonie :

- M. Yvon Bodilis, chef d'antenne de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) (Nouvelle-Calédonie) ;
- M. Bordet, directeur de la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie ;
- M. Hervé Chatelain, membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en charge du logement ;
- M. Daniel Constantin, Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ;
- Mme Marianne Devaux, vice-présidente de la province Sud ;
- M. Gérard Joyaux, directeur administratif et financier de l'ADRAF ;
- M. Simon Loueckhote, président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie ;
- M. Paul Neaoutyine, président de la province Nord ;
- M. Bernard Paul, président du Conseil économique, social régional de Nouvelle-Calédonie et du Bureau ;
- M. Christophe Viret, directeur adjoint de l'ADRAF
- Le représentant des syndicats de salariés USTKE, USGCINC, USOENC ;
- Les représentants du FSH et du MEDEF (BTP) à Nouméa ;
- Les maires de la province nord avec les représentants locaux de la SECAL, du FSH de la SIC et de TEASOA ;
- M. Jean Leques, maire de Nouméa ;
- Les maires de la province sud.

En Polynésie-Française :

- M. Jean Ballandras, chef de division des îles du vent ;
- M. Jean-Christophe Bouissou, ministre du Logement, porte-parole du gouvernement ;
- M. Michel Buillard, député-maire de Papeete ;
- M. Pierre Frebaut, membre du groupe de l'Outre-mer du Conseil économique et social, représentant la Polynésie-Française ;
- M. Edouard Fritsch, président du gouvernement de la Polynésie-Française ;
- Mme Katia Testard, secrétaire générale du Conseil économique, social et culturel de Polynésie-Française ;
- M. Guy Lejeune, président du Conseil économique, social et culturel de Polynésie-Française et son Bureau ;
- M. Michel Mathieu, Haut-Commissaire de la République en Polynésie-Française ;
- M. Jacques Michaut, secrétaire général de Polynésie-Française ;

- M. Bernard Oddo, directeur de l’Institut de la statistique de Polynésie ;
- Mme Louise Peltzer, ministre de la Culture ;
- M. Pommier, directeur général de la banque SOCREDO ;
- M. René-Paul Spiegel, directeur adjoint de l’IEDOM ;
- M. Oscar Temaru, maire de Faa’ā
- M. Nick Toomaru, directeur général de l’office polynésien de l’habitat ;
- Mme Béatrice Vernaudon, député de la Polynésie-Française.

*
* * *

La rapporteure tient enfin à remercier :

- Mme Michèle André, directrice de la CAF de la Réunion ;
- M. René Fabien, membre du groupe de l’Outre-mer du Conseil économique et social représentant la Martinique ;
- Mme Marlène Mélisse, membre du groupe de l’Outre-mer représentant la Guadeloupe au Conseil économique et social ;
- M. Eric Ledoux, responsable du département immobilier à la fédération des SEM ;
- M. Philippe Paturel, membre du groupe de l’Outre-mer du Conseil économique et social représentant Saint-Pierre-et-Miquelon.

pour leurs apports, leurs remarques et leurs conseils.

- M. Mahieddine Hedli, directeur délégué à l’Outre-mer à l’Union sociale pour l’habitat ;
- Mme Frédérique Rastoll, membre de la section du cadre de vie, qui a participé à la mission dans le Pacifique.

pour leur contribution à l’élaboration du présent rapport.

Quelques données comparatives

	Population ¹	Densité ¹	Superficie (km)	Capitale
Métropole (janvier 2003)	59 625 919	108	551 000	Paris = 12 000 000 hab.
Guadeloupe (chiffres 2001)	434 717	255,4	1 702	Pointe-À-Pitre = 141 292 hab.
Guyane (estimation fin 2001)	178 330	2,10	83 534	Cayenne = 52 873 hab.
Martinique (RP 1999)	381 427	347	1 100	Fort-de-France = 133 941 hab.
Réunion (estimation 2003)	741 200	296	2 520	Saint-Denis = 121 999 hab.
Mayotte (chiffres 2003)	160 265	427,4	375	Mamoudzou = 45 485 hab.
Nouvelle-Calédonie (ISEE 2002)	215 906	10,6	19 093	Nouméa = 76 293 hab.
Polynésie-Française (recensement 2002)	245 516	62,3	3 941	Papeete = 26 181 hab. ²
Saint-Pierre-et-Miquelon	6 316	26,4	242	Saint-Pierre = 5 618 hab.
Wallis-et-Futuna (chiffres RP 2003)	14 967	51,7	274	Mata Utu

¹ La date de recensement varie selon les départements et collectivités.

² L'agglomération de Papeete qui regroupe six communes avoisinantes compte 118 000 habitants, le Grand Nouméa qui rassemble Dumbéa, Mont Doré et Païta compte 120 000 habitants.

INTRODUCTION

L'Outre-mer regroupe de nombreux territoires et régions géographiquement dispersés. Ces régions et territoires constituent des espaces diversifiés et riches d'expression culturelle propre, y compris dans l'histoire de leurs habitats.

L'Outre-mer c'est aussi le centre spatial de Kourou en Guyane, les travaux de recherche médicale sur la faune et la flore en Nouvelle-Calédonie, aux Antilles ou encore les essais nucléaires en Polynésie-Française de 1966 à 1996, et la présence française dans l'océan Indien.

Le présent rapport s'inscrit à la suite du rapport et de l'avis « l'accès au logement, droit et réalités », présentés par Mme Nicole Prud'homme et adoptés par notre assemblée le 14 janvier de cette même année. Il souhaite apporter un éclairage particulier sur la situation du logement Outre-mer. Dans ces territoires l'accès au logement s'enracine dans une réalité complexe et spécifique à chacun d'entre eux tant les situations et les cultures amènent une approche différente dans le lien à la terre et dans leur évolution institutionnelle.

Par-delà d'indéniables similitudes : climat et insularité pour la plupart, persistance de taux de chômage encore élevés dans des économies en développement, peu intégrées à leur environnement géographique et souvent dépendantes de la métropole, se pose la question de la continuité territoriale. Les particularismes restent importants ; ces derniers doivent être pris en compte dans la façon dont les pouvoirs publics locaux entendent résoudre un problème auquel ils se trouvent confrontés : le logement des populations et notamment des plus modestes.

Ce rapport souhaite être une première contribution à un état des lieux de la question du logement dans les régions, les collectivités et les pays d'Outre-mer. Ce secteur connaît en effet une situation de crise due à la conjonction de besoins liés à la fois au rattrapage de la demande, à l'éradication de l'habitat insalubre et à l'évolution démographique.

Ce secteur connaît en outre des transformations rapides, qui conditionnent une évolution des modes de vie.

Il s'agira dans un premier temps de mieux connaître et caractériser le contexte général de ces territoires. Une analyse plus précise portera sur le secteur de l'habitat et les transformations qui y sont à l'œuvre. Enfin, les enjeux des conditions de production et de gestion de l'habitat seront formulés.

CHAPITRE I

L'OUTRE-MER FRANÇAIS, UNE GRANDE HÉTÉROGÉNÉITÉ, DES SIMILITUDES

I - LES OUTRE-MER D'AUJOURD'HUI

Les neufs entités ultramarines à l'exception des terres australes et antarctiques françaises pour être exhaustif mais qui ne feront pas partie de ce rapport, sont éparpillées sur trois océans. Hormis la Guyane, seule terre continentale, située en zone équatoriale, toutes sont marquées par l'insularité, et leur situation en zone tropicale à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon au large du Canada.

A - DANS L'OCÉAN ATLANTIQUE, TROIS RÉGIONS, UNE COLLECTIVITÉ

Trois régions (Martinique, Guadeloupe, Guyane) et une collectivité territoriale (Saint-Pierre-et-Miquelon).

1. Les Antilles françaises dans la zone caraïbe

Distantes de 130 km, la Guadeloupe et la Martinique se situent dans les petites Antilles. La Guadeloupe avec une superficie de 1 779 km² forme un archipel avec les Saintes, Marie-Galante, La Désirade, Saint-Martin et Saint-Barthélemy. La Grande-Terre, plate et calcaire, est séparée par la Rivière-Salée de la Basse-Terre montagneuse et volcanique, dominée par la Soufrière (1 467 mètres).

La Martinique, elle aussi d'origine volcanique, culmine avec la montagne Pelée à 1 397 mètres. Sa superficie est de 1 100 km².

Les risques naturels sont nombreux : séismes, cyclones, volcanisme. Ils ont bien évidemment des conséquences importantes sur le mode d'implantation et de construction de l'habitat. Les normes de construction et les plans d'exposition aux risques sont particulièrement indispensables ; ils doivent être régulièrement établis, actualisés et leur application soigneusement vérifiée.

2. La région Guyane

De loin la plus étendue avec ses 84 000 km² (c'est-à-dire la superficie du Portugal) et la moins densément peuplée avec ses 178 330 habitants, elle se situe sur le continent américain. De relief peu élevé (son point culminant est à 800 mètres), elle est entièrement recouverte par la forêt de type équatorial à l'exception de la frange côtière qui offre un paysage de savane humide et de mangrove. Son climat, de type subéquatorial, est particulièrement pluvieux et humide.

3. La collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon

Dans l'Atlantique nord à l'embouchure du Saint-Laurent, proche de Terre-Neuve (25 km), son positionnement dans l'axe du courant du Labrador et des masses d'air polaire confère à cet archipel de 242 km² un climat très rigoureux avec des hivers particulièrement longs et venteux. Ces particularités climatiques imposent des modes de construction de vie adaptés au froid.

B - DANS L'OCÉAN INDIEN, UNE RÉGION ET UNE COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

Une région, la Réunion, et une collectivité départementale Mayotte, toutes deux se situent dans l'hémisphère sud, au sud-est du continent africain et sont proches de l'île de Madagascar.

1. La région Réunion

C'est une île volcanique de 2 520 km² et montagneuse. A l'Ouest, le massif éteint du Piton des Neiges (3 609 mètres) et au Sud-Est le massif toujours en activité de la Fournaise séparés par la plaine des Palmistes laissent une bande côtière étroite.

Son climat plus ou moins humide selon que l'on se situe sur la côte Est ou sur la côte Ouest et à mesure que le relief s'élève est des plus variés. La période des cyclones est particulièrement redoutée, tout autant que les réveils périodiques du volcan de la Fournaise qui déverse ses coulées de lave dans l'océan interrompant régulièrement toute circulation sur la partie sud de l'île.

2. La collectivité de Mayotte

Elle appartient à un petit archipel (375 km²), la Grande-Terre, la Petite-Terre et une trentaine d'îlots inhabités baignent dans un des plus grands et plus beaux lagons du monde. D'origine volcanique, Mayotte est l'une des quatre îles des Comores dont trois d'entre elles ont accédé à l'indépendance dans les années soixante-dix.

Son climat tropical humide lui apporte les alizés du sud-est et la mousson du nord-ouest, mais la protège relativement des cyclones.

C - DANS L'OCÉAN PACIFIQUE, DEUX PAYS D'OUTRE-MER ET UNE COLLECTIVITÉ

1. La Polynésie-Française, un pays d'Outre-mer

Elle est constituée de cinq archipels principaux, soit près de 4 000 km². Elle rassemble pas moins de cent cinquante îles éparses sur plus de cinq millions de kilomètres carrés d'océan soit l'équivalent de la superficie de l'Europe. Ses voisins les plus proches sont l'Australie (6 000 km), la Nouvelle-Zélande et la Nouvelle-Calédonie à 4 500 km.

D'origine montagneuse, les îles volcaniques (îles de la Société culminant au mont Orohena à 2 241 mètres à Tahiti, les Marquises, les Australes) se distinguent des atolls de forme annulaire, constitués de roche calcaire madréporique, les Tuamotu, les Gambiers baignées par un lagon entouré par une étroite couronne de corail.

De climat tropical, chaud et humide balayées par les alizés, ces îles sont relativement protégées des forts cyclones même si depuis quelques années celles-ci peuvent connaître de très fortes tempêtes et précipitations, provoquant des glissements de terrains importants.

2. La Nouvelle-Calédonie, un pays d'Outre-mer

La Grande-Terre constitue, avec les îles Loyauté (Ouvéa, Lifou, Maré), l'île des Pins et les îles Belep, un archipel de 19 000 km².

La Grande-Terre (400 km sur 40 avec une chaîne centrale qui culmine au mont Panié 1 650 mètres et au mont Humboldt 1 634 mètres) a un relief général de basse montagne. Elle est entourée d'une barrière corallienne. Quant aux îles Loyauté, ce sont d'anciens atolls coralliens.

Le climat est tropical, les alizés atténuent les conséquences d'une humidité proche de 80 % même si l'on constate de fortes disparités dans le régime des pluies dans le temps et dans l'espace (pluviométrie élevée dans le nord-est, sécheresse à l'ouest certaines années). Entre décembre et avril cyclones et dépressions tropicales peuvent entraîner de fortes précipitations et des vents violents.

3. Wallis-et-Futuna, une collectivité

D'une superficie de 142,2 km², elles sont situées dans le Pacifique Sud-Ouest, à 280 km de Fidji, à 2 200 km de la Nouvelle-Calédonie, à 2 800 km de Tahiti.

Ces petites îles volcaniques, basses à Wallis, hautes à Futuna et Alofi éloignées de 1,7 km, culminent à 524 mètres au Mont Puke (à Futuna) et à 417 mètres au Mont Kolofau (à Alofi).

Leur proximité de la zone de fracture Nord fidjienne, l'une des plus actives du globe sur le plan tectonique, entre les plaques coulissantes australienne et Pacifique, et l'existence d'une faille passant par Futuna et Alofi, font de ces îles une zone de séismes superficiels de forte magnitude à l'origine de Tsunamis et de glissements de terrains.

De climat tropical maritime, chaud, humide, sans saison sèche, et à faibles variations diurnes et saisonnières, ces îles connaissent une forte pluviométrie, supérieure à 3 000 mm/an et un risque cyclonique élevé.

II - DES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES RÉCENTES

La loi constitutionnelle n° 2003-273 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République introduit une modification importante dans la classification juridique des collectivités d'Outre-mer.

Au titre de l'article 73, la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion sont classées départements et régions. Dans ce cadre la législation métropolitaine leur est applicable notamment en matière d'habitat et de gestion des sols.

L'article 74 substitute à l'appellation territoire d'Outre-mer celle de collectivités d'Outre-mer auxquelles appartiennent désormais la Polynésie-Française, les îles Wallis-et-Futuna, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon qui relèvent toutes du principe de spécialité législative. C'est-à-dire que les lois et règlements de la République ne leur sont pas applicables de plein droit mais requièrent une mention expresse pour leur extension. En outre, elles exercent des compétences propres qui leur sont dévolues par une loi statutaire. Elles ne font pas partie intégrante de l'Union européenne mais lui sont rattachées en tant que Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) par un lien d'association.

Cet article permet aussi l'élaboration de statuts adaptés aux spécificités de chacune des collectivités. Il fixe les dispositions communes à l'ensemble de ces collectivités mais aussi aux collectivités dotées de l'autonomie.

C'est dans ce cadre que la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 accorde à la Polynésie-Française une plus large autonomie et lui donne le titre de pays d'Outre-mer.

Le territoire au titre de l'article 19 de ce même texte se voit attribuer des compétences en matière foncière, notamment un droit de préemption sur les propriétés foncières faisant l'objet d'une déclaration d'aliéner assorti d'un droit d'expropriation en cas de désaccord avec le vendeur. Il peut aussi aux termes de l'article 22 édicter des contraventions de grande voirie en cas d'atteinte au domaine public.

Les communes dans des conditions définies par des lois de pays peuvent désormais intervenir en matière d'urbanisme. Elles peuvent aussi (article 50) lorsqu'elles se sont dotées d'un document d'urbanisme opposable aux tiers, et avec l'accord du gouvernement de la Polynésie instruire et délivrer des autorisations individuelles d'occupation des sols. Moyennant une participation financière, elles pourront être associées aux conventions passées entre l'Etat et la Polynésie-Française à la réalisation de programmes de logements sociaux et à leurs modalités d'attribution.

En revanche, l'assemblée du territoire et sa commission permanente peuvent dans tous les autres domaines, définir leurs propres règles, y compris dans des matières qui, en métropole et dans les départements d'Outre-mer relèvent du législateur. C'est ainsi que la politique de l'habitat et celle du logement, sous tous leurs aspects, sont de la compétence exclusive du territoire. L'Etat intervient dans leur financement sous la forme d'un contrat de développement avec le territoire.

Les communes quant à elles n'ont, à ce jour, aucune compétence dans ce domaine. De création récente (1970), par dérogation au régime de l'ensemble des autres communes françaises, elles sont encore soumises à la tutelle administrative de leurs actes. Alors que celle-ci a été supprimée en métropole et dans les DOM par les lois de décentralisation de 1982, tous leurs actes doivent recevoir l'approbation expresse du représentant de l'Etat sur le territoire. Disposant de peu de ressources (une fiscalité additionnelle à la fiscalité territoriale sous forme de centimes additionnels, une taxe sur l'électricité et les patentes sur les commerces) et partant de là peu de personnel communal, elles n'ont aucune compétence pour délivrer les autorisations concernant le droit du sol.

En Nouvelle-Calédonie, plusieurs statuts du territoire se sont succédés entre 1976 et 1984 sans pouvoir apporter de réponse satisfaisante aux aspirations des différentes populations et à une répartition des pouvoirs plus harmonieuse entre les communautés. Après une période de troubles graves de 1984 à 1988, les accords de Matignon devaient ouvrir une période de stabilité de dix ans. La signature des accords de Nouméa en 1998 instaure une période de vingt ans qui verra le transfert progressif de certaines compétences de l'Etat à la Nouvelle-Calédonie. A l'issue de cette période, les citoyens admis au sein du corps électoral seront amenés à se prononcer sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes.

La Nouvelle-Calédonie est donc une collectivité *sui generis*, qui bénéficie d'institutions conçues pour elle seule et qui se voit transférer, de manière progressive mais irréversible, certaines compétences d'Etat. Les nouvelles instances mises en place se répartissent ainsi les compétences :

- le Congrès est l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie. Il vote les lois de pays. Parmi les vingt-neuf déjà votées aucune n'est consacrée à l'habitat et au logement ;
- le gouvernement, composé de cinq à onze membres, est l'exécutif, mais n'a qu'une compétence d'attribution, la préparation et l'exécution des lois de pays ;
- le sénat coutumier composé de seize membres est consulté sur les textes relatifs à l'identité kanak et sur les projets de loi de pays relatifs au statut civil coutumier, les terres coutumières et les signes identitaires ;
- les trois provinces (Nord, Sud et province des Iles), instaurées par les accords de Matignon constituent un échelon original, intermédiaire entre le territoire et les communes. Elles exercent une compétence de droit commun, dans toutes les matières qui n'ont pas été réservées par la loi à l'Etat, à la Nouvelle-Calédonie ou aux communes. L'habitat social relève ainsi de leur compétence ;
- enfin, la Constitution prévoit la possibilité d'un passage du régime des régions et départements d'Outre-mer à celui de collectivité d'Outre-mer et vice-versa.

III - UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE QUI SE RALENTIT

Les entités ultramarines se caractérisent par une démographie qui reste globalement dynamique, résultat d'une vitalité de la natalité et de phénomènes migratoires importants pour certaines d'entre elles. Il convient cependant de noter que ces dernières années, la croissance démographique connaît un ralentissement non négligeable.

A - DANS L'OCÉAN ATLANTIQUE

Les Antilles, après une forte période (1982-1990) d'accroissement démographique connaissent un ralentissement entre 1990 et 1999 (1 % pour la Guadeloupe, 3,6 % pour la Guyane, 0,7 % pour la Martinique, alors qu'elle n'était que de 0,4 % en métropole).

1. En Guadeloupe une accentuation des disparités, une concentration urbaine

D'après le bilan de l'INSEE, révisé au 31 décembre 2001, la population s'établit à 434 717 habitants. C'est une population jeune avec 32,4 % de moins de vingt ans et 61,7 % de moins de 40 ans. Néanmoins un certain vieillissement est enregistré, la part des 60 ans et plus a progressé de 3,4 % en deux ans, de même que l'âge moyen (33,7 ans) a augmenté de trois ans depuis 1990.

Le taux de fécondité des femmes (2,3 enfants contre 3,2 en 1977) permet d'assurer le renouvellement des générations (2,1) ce qui n'est pas le cas en métropole.

Le solde migratoire évolue sous l'effet des changements de mode de vie. Les jeunes partent étudier ou travailler en métropole ou ailleurs, alors que les retraités reviennent au pays et que des métropolitains viennent s'installer.

La répartition de la population accuse un déséquilibre important entre grands bassins d'habitat : près de la moitié des habitants réside dans Pointe-À-Pitre. Les trois quarts de la croissance de la population se concentrent cependant dans le sud de la Grande-Terre et le nord-est de Basse-Terre. Les Guadeloupéens se polarisent sur la périphérie des villes, c'est le cas de l'agglomération de Pointe-À-Pitre dont la commune-centre a perdu 19 % de ses habitants.

2. En Martinique, une population globalement jeune avec une progression des seniors

Au recensement de 1999, la population s'établissait à 381 427 habitants. Elle se caractérise par sa jeunesse (30 % ont moins de vingt ans contre 26 % en métropole et 12 % ont plus de 65 ans contre plus de 16 % en métropole). Sa densité est une des plus fortes de l'Outre-mer avec 347 habitants au km² contre 103 en métropole.

Mais une tendance au vieillissement de la population se dessine. Le solde naturel encore supérieur à celui de la moyenne des départements métropolitains à tendance à décroître en raison de la diminution du taux de fécondité des femmes. L'espérance de vie reste très proche de celle de la métropole.

Les Martiniquais délaisse les centres urbains. C'est ainsi que Fort-de-France perd des habitants au profit de sa périphérie. Dans le même temps le Nord de l'île se dépeuple alors que le Sud se densifie.

3. En Guyane, une évolution rapide et contrastée

La population se caractérise par le brassage des origines et une grande diversité culturelle. Les Créoles qui représentaient les trois quarts de la population jusqu'aux années soixante-dix ne représentent plus que 30 à 40 %. La proportion des métropolitains n'a pas évolué (environ 10 %) ni celle des Antillais (4 %) et des Chinois et Hmongs (5 %) ; quant aux immigrés récents, ils représentent aujourd'hui entre 30 et 40 % des habitants, dont une grande partie en situation irrégulière. Il s'agit principalement de Haïtiens, de Brésiliens et de Surinamiens.

A la différence des régions antillaises qui ont connu un essor démographique jusqu'aux années soixante, la croissance de la population guyanaise a été lente et continue (entre 2 et 3 % l'an) jusqu'au début des années quatre-vingt.

Il s'agit ici d'une population jeune (45 % des habitants ont moins de vingt ans) avec un déficit marqué pour la tranche d'âge vingt/trente ans. On émigre pour étudier ou chercher un emploi. Le dynamisme démographique résulte de la très forte natalité (26,8 % contre 8 % en Martinique et 10 % à la Guadeloupe), mais aussi du solde migratoire qui représenterait près du quart de cet accroissement.

Enfin, la répartition spatiale de la population sur le territoire est très inégale : elle se concentre pour moitié sur l'île de Cayenne (+ 34 % depuis 1990), à Saint-Laurent du Maroni (+ 41 %) et à Kourou (+38 %).

Après une période de forte croissance démographique, il semblerait que s'établisse une décélération à la fin de la décennie 1990.

Le tableau ci-après donne les indicateurs démographiques pour ces trois départements.

Tableau 3 : Indicateurs démographiques

Unités : taux en %, espérance de vie en années et indice de fécondité en nombre d'enfants

	Guyane			Guadeloupe			Martinique			France		
	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999	1997	1998	1999
Taux de natalité	30,2	30,7	31,0	18,3	17,6	17,5	15,3	15,3	15,1	12,6	12,7	12,9
Taux de mortalité	3,8	4,0	4,0	5,9	6,0	5,9	6,4	6,7	6,2	8,9	9,0	9,1
Taux d'accroissement naturel	26,3	26,7	27,0	12,4	11,2	11,5	8,9	8,6	8,9	3,6	3,7	3,7
Taux de mortalité infantile	14,4	11,1	13,0	8,3	9,3	nd	7,0	8,6	nd	4,9	4,8	4,5
Espérance de vie des hommes	71,3	70,1	71,4	73,4	74,0	73,9	74,9	74,7	75,5	74,6	74,9	74,9
Espérance de vie des femmes	79,0	78,4	78,8	80,5	80,3	80,7	81,4	81,0	81,7	82,3	82,4	82,4
Indicateur conjoncturel de fécondité	3,7	3,8	3,9	2,2	2,2	2,2	1,9	1,9	1,9	1,7	1,8	1,8

Source : Recensements de la population et état civil - INSEE.

4. Saint-Pierre-et-Miquelon

A Saint-Pierre-et-Miquelon, le dernier recensement effectué en 1999 donne une population totale de 6 316 personnes dont 5 618 à Saint-Pierre et 698 à Miquelon. Sa progression, très faible depuis le dernier recensement (0,6 %), ne permet pas de retrouver la population enregistrée en 1902 (6 482 habitants), époque à laquelle la pêche était florissante. On observe une variation dans l'origine des habitants : un doublement des habitants nés hors de l'archipel entre 1990 et 1999 (11,8 % à 24,2 %) ainsi qu'un vieillissement de la population. Les plus de 60 ans passent de 13,2 % à 15,5 % durant la même période. En métropole, la part des plus de 60 ans représente 21,3 % de la population totale.

B - DANS L'OCÉAN INDIEN

1. La Réunion : une concentration sur la frange côtière

La population réunionnaise est estimée par l'INSEE à 741 200 habitants, au 1er janvier 2002 et à 753 800 habitants en 2003 à partir du recensement de 1999. Ces chiffres s'inscrivent sur une courbe ascendante dont la pente n'a cessé de s'accélérer notamment depuis le milieu du siècle dernier. On constate toutefois une diminution du rythme de croissance démographique ces dernières années (+ 4,5 % en 1999, + 3,4 % en 2000).

Ce rythme résulte principalement du maintien de la natalité à un taux élevé, d'une mortalité en diminution² (15,2 % contre 9,2 % en métropole) et d'une croissance du solde migratoire. On constate moins de départs et plus d'arrivées notamment de Mahorais et dans une moindre mesure de Comoriens, de Malgaches et de métropolitains.

C'est donc une population jeune : 36,2 % des habitants ont moins de vingt ans (25,7 % en métropole) même si le nombre des plus de 60 ans progresse (10 % contre 20,4 % en métropole).

Le nombre de ménages qui s'élevait à 157 853 en 1990 passe à 215 044 en 1999. Il convient cependant de noter que la taille moyenne des ménages durant cette période diminue (3,8 à 3,3 personnes).

En dépit de cette tendance à la baisse, l'île compte un nombre élevé de familles nombreuses et plusieurs générations peuvent cohabiter sous le même toit. Ces données sont déterminantes pour évaluer les besoins en logements et prévoir les caractéristiques du parc.

La population se concentre sur la frange côtière avec des agglomérations importantes : Saint-Denis, Le Port, Saint-Pierre, Saint-Paul et Saint-Louis.

² Progrès de l'hygiène et de la médecine et vieillissement de la population.

2. Mayotte, une très forte densité

La population de cette collectivité départementale s'élevait à 160 265 habitants au 30 juillet 2002. C'est une population en augmentation rapide passant de 94 410 habitants en 1991 à 131 320 en 1997. Cette croissance très élevée, 5,7 % l'an entre 1991 et 1997, se ralentit un peu pour s'établir, entre 1997 et 2002, à 4,1 %. Elle s'explique par un taux de natalité particulièrement élevé (44,3 % en 2002 alors qu'il n'est que de 13 % en métropole), mais aussi par un solde migratoire très important. Les habitants d'origine étrangère, essentiellement des Comoriens (26 000) surtout des femmes avec enfants, et des Malgaches (1 500) sont attirés par le niveau de vie de Mayotte. Ils constituaient 21,5 % de la population.

Mayotte possède, avec 428 habitants au km², la densité la plus forte des entités ultramarines.

Là aussi, la population se concentre sur quelques zones autour de Mamoudzou (45 000 habitants, soit 28 % de la population). Koungou et Dzaoudzi dépassent les 10 000 habitants.

C - DANS L'OCÉAN PACIFIQUE, UNE CONCENTRATION URBAINE ACCÉLÉRÉE AUTOUR DES VILLES CAPITALES

1. En Nouvelle-Calédonie, l'hypertrophie de l'agglomération de Nouméa

La population de l'Archipel se caractérise par sa jeunesse qui résulte d'un accroissement naturel (1,5 % en 2001 contre 0,5 % en métropole), mais aussi d'un flux migratoire, notamment en provenance de métropole et des îles Wallis-et-Futuna dont les ressortissants sont aujourd'hui plus nombreux en Nouvelle-Calédonie que sur leurs îles.

La population de Wallisiens et Futuniens était estimée à 17 763 personnes, soit 9 % de la population totale. Elle enregistrait une progression d'environ 3,8 % sur la période 1989-1996. Sans que l'on ait de données statistiques précises, il est reconnu que les familles de ces îles sont généralement nombreuses et vivent souvent regroupées et selon un mode très traditionnel.

L'Institut statistique de la Polynésie-Française (ISPF) de la Nouvelle-Calédonie, estime à 215 906 le nombre d'habitants, en 2002, hors solde migratoire, puisque aucune donnée n'est disponible sur ce flux. L'estimation était de 216 132 habitants fin 2001 avec le solde migratoire, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau 4 : Evolution de la population

Année	Population ² hors solde migratoire	Naissances	Décès	Excédent naturel	Solde migratoire estimé ¹	Population totale estimée ³
1998	202 631	4 352	982	3 370	56	206 361
1999	206 001	4 316	1 095	3 221	- 134	209 448
2000	209 222	4 565	1 076	3 489	0	212 937
2001	212 711	4 326	1 131	3 195	0	216 132
2002	215 906	-	-	-	-	-

Source : INSEE - ISEE - DTASS.

¹ En effet, depuis le mois de juillet 1999, les données migratoires disponibles ne comptabilisent plus la totalité des embarquements et débarquements de passagers de nationalité française (ou de celle d'un pays de l'Union européenne) puisqu'ils ne sont plus tenus de renseigner la fiche de la police de l'air et des frontières lors de leur séjour en Nouvelle-Calédonie (décision « Ravel » du 24 juin 1999 du tribunal administratif).

² Au 1er janvier.

³ Au 31 décembre.

La répartition de la population sur l'archipel est peu harmonieuse, 68 % des habitants vivent dans la province Sud, dont 60 % dans l'agglomération de Nouméa.

La province Nord est la plus étendue des trois provinces (9 583 km², soit 51,6 % du territoire). Sa population est d'environ 44 800 habitants, soit 21 % de la population totale de la Nouvelle-Calédonie. Mélanésiens à 78 %, 66 % des habitants résident dans les tribus. Cela donne à la province Nord un caractère tout à fait différent de la province Sud : plus kanak, plus rurale, avec une population assez dispersée, l'habitat y a inévitablement des traits bien différents.

Les trois îles de Lifou (9 793 habitants), Maré (6 749 habitants) et Ouvéa (3 844 habitants) constituent la province des îles Loyauté. La population est mélanésienne à 98 % et vit essentiellement en tribus. Le rôle de la coutume et de la tradition orale est prépondérant et le statut de la terre, au centre de la culture mélanésienne, est naturellement coutumier.

La taille des familles est aussi très variable : 5,3 personnes dans la province des îles, 4,3 dans la province Nord et 3,4 dans la province Sud. 20 % des ménages sont constitués de deux personnes et 3,7 % se composent de dix personnes et plus.

2. En Polynésie-Française, l'attrait de Papeete

Au recensement de 2002, la population polynésienne comptait 245 516 habitants, soit 25 995 personnes de plus qu'en 1996. Il s'agit d'une population jeune : 43 % de ses habitants ont moins de vingt ans. Ce taux de fécondité des femmes diminue à mesure que le niveau de scolarisation des filles s'élève et que le mouvement d'urbanisation s'accélère.

Le rythme d'accroissement de la population polynésienne, après une période de forte croissance, connaît un fort ralentissement passant de 3 % par an entre 1977 et 1983 à 1,8 % de 1996 à nos jours. Il résulte d'un accroissement naturel encore élevé (le taux de natalité estimé à 44 % en 1965 s'établit à 20 % en 2001) mais aussi d'un flux migratoire positif. Les mouvements migratoires constituent, en effet, 12 % de l'accroissement de la population polynésienne depuis 1996. Le ralentissement constaté est dû notamment à la baisse du taux de fécondité des femmes.

La répartition des habitants est très inégale sur l'archipel. L'île de Tahiti regroupe 69 % de la population particulièrement concentrée dans l'agglomération de Papeete. L'archipel de la Société qui rassemble 87 % de la population est le seul à connaître un flux migratoire positif. Le rythme de croissance de la population s'accélère à mesure que l'on s'éloigne de Papeete. Le degré de l'urbanisation reflète cet aspect. C'est ainsi que l'on constate une densification accentuée avec lotissements ou immeubles collectifs sur la côte Ouest, très peuplée et, au contraire, une croissance modérée sur la côte Est où l'habitat individuel et pavillonnaire prédomine. L'île de Moorea profite de la liaison maritime rapide avec Tahiti pour, d'une part, ne pas se dépeupler (nombre de ses habitants travaillent à Papeete), mais, d'autre part, accueillir des habitants de Papeete attirés par un mode de vie plus agréable que dans la capitale où ils gardent leur emploi.

Les projections de la population à l'horizon 2007 estiment à 256 000 le nombre d'habitants, soit une progression de 1,4 %. Les importants efforts accomplis par le planning familial, l'augmentation du niveau d'éducation des filles, le développement du travail féminin permettent désormais de limiter les enfants à deux ou trois par famille et l'indice de fécondité est passé de 3,7 % à 2,6 % en 1998, mais l'inertie propre à tous les phénomènes démographiques fait que cette augmentation va durer encore quelques années. C'est ce qui explique qu'aujourd'hui encore 43 % de la population est âgée de moins de 20 ans.

3. Wallis-et-Futuna, une population jeune souvent contrainte à la migration

Le recensement de 2003 montre une progression démographique de 5,7 % par rapport à 1996 totalisant ainsi 14 967 habitants.

Il s'agit d'une population jeune comme indiqué ci-après, où plus de la moitié de la population a moins de vingt ans. Le taux de fécondité élevé, 22 %, est supérieur à celui des autres territoires français du Pacifique. L'espérance de vie s'allonge.

Tableau 5 : Répartition par âge

1976		1983		1990		1996		
Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	
0-19 ans	5 286	57,5	7 010	56,5	7 442	54,3	7 069	49,9
20-59 ans	3 364	36,6	4 579	36,9	5 276	38,5	6 035	42,6
60 ans ou +	542	5,9	819	6,6	987	7,2	1 062	7,5
Total	9 192	100,0	12 408	100,0	13 705	100,0	14 166	100,0

Source : ISPF - INSEE - Direction territoriale des affaires sanitaires et sociales.

En revanche, ces îles enregistrent un fort taux d'émigration vers la Nouvelle-Calédonie et la métropole.

D - DES STRUCTURES FAMILIALES, DES MODES DE VIE ET D'HABITAT TRADITIONNELS, EN ÉVOLUTION

Dans les régions, mais aussi dans les collectivités d'Outre-mer, les structures familiales restent encore imprégnées par une forte sociabilité. La cellule familiale n'est pas réduite à la forme nucléaire comme en métropole et cohabitent souvent sous le même toit plusieurs générations. Les solidarités sont plus larges, et peuvent s'étendre au-delà de la famille au voisinage, au quartier, à la tribu, au village... ceci est particulièrement vrai dans le Pacifique pour les solidarités les plus étendues.

On constate toutefois une tendance affirmée de la diminution du nombre d'enfants par famille. Ceci est généralement dû à la scolarisation de plus en plus longue des filles puis à leur entrée sur le marché du travail. Il existe une différence de comportements à cet égard entre les milieux urbanisés et les zones rurales. Cette évolution qui tend à se rapprocher du comportement métropolitain entraîne une diminution du nombre de personnes par logement tel qu'indiqué au tableau ci-après.

Tableau 6 : Evolution du nombre de personnes par logement

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM	Métropole
1982	3,84	3,85	3,47	4,30	3,98	ND
1990	3,41	3,34	3,39	3,76	3,56	2,57
1999	2,89	2,88	3,34	3,25	3,10	2,40

Source : ministère de l'Outre-mer.

Parallèlement à cette évolution de la taille des ménages, on observe une très forte tendance à la hausse des naissances d'enfants hors mariage. Fait observé dans les caraïbes, on retrouve aussi ce fait dans la zone Pacifique. De ce fait, la croissance du nombre des familles monoparentales est particulièrement élevée.

En Polynésie-Française l'évolution de la taille des familles diminue comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau 7 : Evolution de la taille des ménages depuis 1977

Unité	1977	1983	1988	1996	2002
Iles du Vent	5,0	4,88	4,55	4,26	4,00
Iles Sous-Le-Vent	5,92	5,55	5,07	4,67	4,00
Iles Marquises	6,46	5,82	5,17	4,68	4,01
Iles Australes	6,41	6,05	5,53	4,67	4,07
Iles Tuamotu-Gambier	5,01	4,90	4,78	4,48	3,86
Polynésie-Française	5,24	5,02	4,67	4,34	3,99

Sources : INSEE, ISPF - Recensements généraux de la population de la Polynésie-Française.

Ces dimensions, comme d'ailleurs les conditions climatiques propres à la plupart de ces entités ultramarines, doivent être prises en compte dans le type d'habitat à promouvoir.

La protection du patrimoine architectural ou sa réintroduction pourraient être étudiées, mais les constructions modernes de type occidental sont de plus en plus souvent préférées. Plus faciles à construire, leur coût est aussi souvent moins élevé.

A Wallis-et-Futuna, la présence de très nombreuses grandes familles doit inciter à élaborer des habitats adaptés. Le climat et les modes de vie locaux où une partie de la vie domestique se passe à l'extérieur de l'habitation, doivent être pris en compte. Le falé est le lieu principal où se déroulent les pratiques sociales.

Ces mêmes modes de vie se retrouvent en Guyane. Bushiningues et Amérindiens ont leur habitat traditionnel, cases en matériaux locaux d'origine végétale. La sédentarisation ne permet plus aux tribus indiennes de l'Amazonie de maintenir ce type de constructions qui, bien qu'adaptées au climat et aux modes de vie locaux, ne répondent plus au confort souhaité par les populations aujourd'hui.

D'une manière générale, en accord avec les conditions climatiques et les us et coutumes sous ces latitudes, une partie de la vie domestique a lieu hors de l'habitat principal dans des dépendances, véritables espaces de convivialité et de vie, permettant une meilleure communication avec la famille. C'est la varangue à la Réunion, le carbet en Guyane, le faré en Polynésie, le falé à Wallis et la véranda en Nouvelle-Calédonie pour les maisons en dur et la case et ses dépendances pour la communauté kanak, la maison créole aux Antilles.

A Mayotte, la forme de l'habitat suit des traditions culturelles et religieuses, la cour intérieure fermée préserve l'intimité des femmes et des enfants. Généralement, c'est à la femme que la maison appartient et le jeune garçon dès la puberté dispose d'un habitat séparé, le banga.

E - QUELLE POPULATION À L'HORIZON 2030 ?

Construire des logements implique une vision spatiale mais aussi temporelle de l'évolution de la population, afin d'anticiper sur les besoins et éviter autant que faire se peut les crises et les pénuries.

Les projections démographiques sont ici des outils précieux. Celles réalisées par l'INSEE à partir du recensement de 1999 à l'horizon 2030 montrent que, quels que soient les scénarios³ retenus, de grandes tendances peuvent être dégagées concernant l'évolution de la population de ces départements. Les résultats globaux figurent au tableau ci-dessous.

Tableau 8 : Projection de la population des DOM à l'horizon 2030

Département	2000	2010	2020	2030
France-Métropolitaine	58 744	61 061	62 734	63 927
Guadeloupe	428	490	546	600
Martinique	385	415	438	455
Guyane	163	248	383	590
La Réunion	716	829	939	1 035
France entière	60 437	63 042	65 040	66 607

Source : INSEE, résultats, n° 6.

1. Pour la Guadeloupe

Le vieillissement de la population paraît inéluctable en raison de l'émigration des jeunes et de la baisse du taux de fécondité. Cet archipel compterait entre 493 000 et 600 000 habitants en 2030.

2. Pour la Martinique

Cette île connaîtrait le plus fort vieillissement de sa population qui résulterait de la conjonction de la forte baisse de la natalité (12 %) et de la mortalité (9,1 %) et d'un solde migratoire négatif (émigration des jeunes, retour des retraités et cadres). En outre, un déséquilibre hommes/femmes est à prévoir compte tenu de la surmortalité masculine.

En tout état de cause, la population s'établirait entre 400 et 460 000 habitants avec une augmentation du nombre de personnes âgées significative.

3. Pour la Guyane

Le scénario le plus restrictif conduirait à un doublement de la population et s'établirait à 425 520 habitants en 2030. Contrairement à ses voisines antillaises, cette population devrait se caractériser par sa jeunesse.

³ Les projections concernant les différents scénarios « fécondité haute » « fécondité basse » « migration » et « scénario central » figurent en annexe n° 1 pour les quatre départements d'Outre-mer.

Encadré 1 : Enjeux et défis de la Réunion à l'horizon 2020

Le Conseil économique et social régional de la Réunion observant que la démographie de l'île commençait à soulever des interrogations quant à la détermination des besoins en logement parmi les décideurs et la population s'est autosaisi de cette question. Il a demandé à l'INSEE d'effectuer des prévisions à l'horizon 2020 à partir de deux indicateurs jugés sensibles : la natalité et la migration.

Les cinq hypothèses suivantes ont été retenues :

- une hypothèse (0) de référence prolongeant les tendances passées ;
- une hypothèse basse (1), avec une faible natalité et plus de départs que d'arrivées ;
- une seconde hypothèse basse (2), où les arrivées compensent cependant les départs ;
- une hypothèse haute (3), avec une forte natalité et plus d'arrivées que de départs - augmentation de 50 % de la tendance ;
- une hypothèse très haute (4), où la natalité est forte et les arrivées multipliées par deux.

Les principaux résultats des projections figurent au tableau n°1.

Tableau 1 : Principaux résultats des projections démographiques de la Réunion à l'horizon 2020

Années		HYPOTHÈSES				
		Migration		Référence	Migration	
		négative	nulle		+ 50 %	x 2
Population totale	2001	728 137	728 137	728 279	728 335	728 335
	2010	806 347	814 197	832 527	841 241	853 456
	2020	857 559	888 135	951 902	982 717	1 026 344
Naissances annuelles	2001	13 453	13 453	13 598	13 657	13 657
	2010	12 099	12 151	13 829	14 547	14 805
	2020	10 181	11 896	15 054	16 320	17 184
Décès annuels	2001	3 695	3 695	3 695	3 696	3 696
	2010	4 265	4 232	4 285	4 303	4 346
	2020	5 236	5 095	5 307	5 405	5 534
Migrations annuelles	2001	1 944	1 944	1 943	1 942	1 942
	2010	- 1 376	0	2 011	3 128	5 522
	2020	- 1 237	0	2 333	3 632	6 504
Accroissement total 2001/2020 (%)		17,8	22,0	30,7	34,9	40,9
Croissance naturelle (%)		19,4	20,9	25,3	27,1	27,8
Croissance migratoire (%)		- 1,7	1,1	5,4	7,9	13,1

Source : INSEE Réunion (résultats au 1er janvier).

Il en ressort que d'ici vingt ans en fonction de l'hypothèse retenue, la population de la Réunion oscillerait entre 857 000 et 1 030 000 habitants, soit 150 000 à 320 000 Réunionnais de plus. Dans tous les cas la proportion de jeunes devrait baisser (28 à 31 % de la population contre 36 %). En revanche, la part de la population en âge de travailler augmenterait de même que celle des plus de 60 ans. La part des moins de 20 ans devrait fléchir à 28,6 % alors que celle des plus de 60 ans atteindrait les 16 %. C'est le critère de fécondité qui détermine à plus de 60 % l'évolution de la population. C'est ce qui est indiqué au tableau n° 2 ci-après.

Tableau 2 : Principaux résultats des projections par âge de la population réunionnaise à l'horizon 2020

Années	HYPOTHÈSES				
	Migration		Référence	Migration	
	négative	nulle		+ 50 %	x 2
	2001	728 137	728 137	728 279	728 335
Population totale	2010	806 347	814 197	832 527	841 241
	2020	857 559	888 135	951 902	982 717
Population de 20 à 60 ans	2001	389 139	389 139	389 139	389 139
	2010	449 587	454 602	462 223	466 254
	2020	470 547	495 229	516 730	528 810
Population > 60 ans	2001	71 065	71 065	71 065	71 065
	2010	96 397	95 966	96 397	96 614
	2020	149 215	146 769	149 215	150 500
					151 826

Source : INSEE

¹ Résultats au 1er janvier.

² « Enjeux et défis de la Réunion à l'horizon 2020 », rapport du CESR de la Réunion adopté le 24 septembre 2002.

4. A Saint-Pierre-et-Miquelon

Dans cet archipel situé sous une latitude au climat plus sévère, l'habitat privilégie les grandes dimensions. L'architecture favorise l'espace intérieur et les matériaux utilisés évitent les déperditions de chaleur.

IV - DES ÉCONOMIES EN DÉVELOPPEMENT ET UN CONTEXTE SOCIAL DIFFICILE

A - DES ÉCONOMIES EN MUTATION

1. Dans les régions

De récents rapports⁴ du Conseil économique et social en 2003 décrivant ces aspects de la situation économique, ceux-ci ne seront pas longuement développés ici.

Les entités ultramarines restent marquées pour la plupart d'entre elles par l'insularité, la dimension réduite, hormis la Guyane. Très mal intégrées dans leur environnement géographique, elles se trouvent de plus fort éloignées de la métropole avec laquelle elles entretiennent des liens étroits de dépendance.

Cette situation montre l'extrême sensibilité des transports aériens et maritimes et ravive la question de la continuité territoriale.

La production agricole essentiellement constituée des produits traditionnels (banane, canne à sucre, pêche) est confrontée à un éloignement des grands marchés de consommation et aux surcoûts engendrés par leur transport.

⁴ Projet de loi de programme pour l'Outre-mer, avis présenté par Mme Marlène Mélisse en février 2003. « *Quels enjeux et quels développements pour les agricultures des départements d'Outre-mer* » rapport et avis présentés par Mme Chantal Berthelot en février 2003.

Le secteur des services, en particulier l'hôtellerie, connaît une sérieuse concurrence régionale.

Enfin, le secteur de la construction (travaux publics et logement) alimente une activité soutenue malgré des commandes fluctuantes.

Ces entités, comparées aux pays de leur environnement géographique immédiat, disposent d'atouts importants : un bon niveau d'éducation (très proche de celui de la métropole), et un bon système de santé et de protection sociale en général.

Confrontées à la mondialisation, elles souffrent d'un tissu d'entreprises de petite taille et de faible compétitivité. Elles se caractérisent par un niveau de vie inférieur à celui de la métropole en dépit de la mise en place de la parité en matière de prestations sociales dans les DOM et d'un PIB/hab. en progression. Mayotte présente un réel décalage en raison de son évolution statutaire (en voie de départementalisation).

La part du secteur industriel dans la formation de la valeur ajoutée est faible : 9 % à la Martinique, 7 % à la Guadeloupe, 10 % en Guyane contre près de 21 % pour la métropole et 17 % en Polynésie. Le secteur des services reste prépondérant.

Tableau 9 : Produits intérieurs bruts régionaux par habitant

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Métropole	18 888	19 539	20 125	20 571	21 160	22 011	22 754	23 736	24 533	25 153
Guadeloupe	10 068	10 381	10 620	11 187	11 602	12 030	12 576	n.d.	n.d.	n.d.
Guyane	11 488	10 738	11 951	11 267	11 206	11 738	12 020	n.d.	n.d.	n.d.
Martinique	11 282	11 792	12 150	12 777	13 219	13 733	14 136	n.d.	n.d.	n.d.
Réunion	9 084	9 219	9 803	10 005	10 529	10 907	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Dom	10 057	10 250	10 746	11 068	11 488	11 920	12 187	12 621	13 045	13 375

Source : INSEE, valeurs 1990-1998 définitives en base 95, 1999 et 2000 quasi-définitives, 2001 semi-définitives et 2002 provisoires.

2. Dans les collectivités d'Outre-mer

Dans les collectivités d'Outre-mer la situation est beaucoup plus contrastée et de fortes disparités existent à l'intérieur même des territoires, Wallis-et-Futuna cumulant les aspects les plus défavorables.

La *Nouvelle-Calédonie* marque sa différence avec ses réserves importantes de nickel qui représentent 17 % de la production mondiale. L'ouverture d'un nouveau site en 2005 devrait encore accroître cette production dont une partie seulement est traitée sur place. En dépit d'une contraction de la demande et des variations du cours du nickel, le secteur de la mine/métallurgie en Nouvelle-Calédonie est parvenu à maintenir des niveaux de production et d'exportation en volume satisfaisant. L'usine de Doniambo possède une capacité de production de 60 000 tonnes de nickel (sa capacité devrait être portée à 75 000 tonnes en 2005) ce qui la place au troisième rang des producteurs de

nickel du monde et au premier pour ce qui concerne le ferronickel. Elle emploie environ 1 400 personnes.

Dans l'attente de l'ouverture prochaine de l'usine près de Kone, l'agriculture est la principale ressource de la province Nord : élevage bovin et aquaculture pour les cultures commerciales en plus des productions vivrières. Le secteur industriel est pour l'instant peu présent et les entreprises artisanales sont essentiellement des entreprises individuelles. C'est le secteur du bâtiment qui compte le plus grand nombre d'entreprises et parmi elles beaucoup de sous-traitants. Le marché de ces entreprises est souvent limité à l'habitat social. De bonnes perspectives d'avenir existent, avec l'ouverture prochaine de l'usine du nord pour le nickel qui devrait générer un tissu de PME-PMI et la mise en valeur de la façade maritime qui dispose de ressources abondantes et diversifiées dans l'aquaculture.

Dans les îles, l'agriculture est encore largement vivrière, centrée autour des besoins de l'autoconsommation, sur une surface agricole relativement faible (14 % de la surface totale). La pêche artisanale dans le lagon est insuffisamment développée. Cela donne une économie peu monétarisée.

Enfin, le tourisme qui a souffert de la mauvaise conjoncture, et des difficultés de desserte aérienne, stagne autour de 100 000 visiteurs par an pour l'ensemble du territoire.

En *Polynésie-Française* l'arrêt des essais nucléaires en 1996 marque un nouveau départ économique. En effet, l'Etat garantit dans le cadre d'un Fonds de reconversion de l'économie polynésienne (FREP), le montant des contributions apportées précédemment par le fonctionnement du Centre d'essais du Pacifique (CEP), soit 120 millions d'euros par an. Ce fonds d'abord réparti par le Haut commissaire est maintenant géré par le Territoire. Le FREP contribue au financement du logement social de la Polynésie.

L'économie handicapée par l'étroitesse de son marché intérieur, sa pauvreté en matières premières repose sur l'agroalimentaire (Coprah et le Monoï), le BTP, la pêche, mais surtout l'aquaculture, la perliculture et le tourisme. Ce dernier a récemment pâti de la restructuration des compagnies aériennes avec un recul de 17 % du nombre de visiteurs (environ 200 000 par an). La perliculture représente la principale exportation et la seconde ressource propre après le tourisme. Son objectif de doublement du montant des exportations fin 2003 ne semble pas avoir été atteint en raison de la chute du cours de la perle de Tahiti et de la concurrence de son principal acheteur, le Japon.

A *Wallis-et-Futuna*, l'économie est essentiellement vivrière. Le sous-sol des îles ne recèle aucune richesse minière ; le sol, relativement ingrat ne permet pas d'assurer des productions répondant aux besoins locaux. L'agriculture est essentiellement vivrière et tournée vers les besoins de la coutume.

Le secteur productif et marchand en est encore au stade de l'économie de comptoir, et la presque totalité des produits consommés est importée.

Le taux de chômage atteint 80 % de la population active. En dehors de quelques emplois marchands, la principale source d'emplois est le secteur public et parapublic qui assure les deux tiers des emplois (1 200 sur 1 800). C'est pourquoi l'émigration des étudiants et des travailleurs constitue la principale soupe de sécurité à la surpopulation.

Saint-Pierre-et-Miquelon connaît un bouleversement depuis la fin des campagnes de pêche à la morue décidée afin de protéger le renouvellement de la ressource halieutique. L'archipel s'est engagé dans une diversification de son économie en développant l'aquaculture (élevage de morues à Saint-Pierre et de coquilles Saint-Jacques et de moules à Miquelon).

B - UN FORT TAUX DE CHÔMAGE

Le taux d'emploi⁵ reste particulièrement bas dans les régions d'Outre-mer comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau 10 : Taux d'emploi de la population de 15 ans et plus

	Ensemble			Hommes			Femmes		
	Ensemble	Dont actifs ayant un emploi	Taux d'emploi	Ensemble	Dont actifs ayant un emploi	Taux d'emploi	Ensemble	Dont actifs ayant un emploi	Taux d'emploi
Guadeloupe	322 581	125 545	38,9	152 467	66 857	43,9	170 114	58 388	34,3
Martinique	297 424	116 067	39,0	138 632	60 245	43,5	158 792	55 822	35,2
Guyane	103 517	43 443	42,0	51 841	25 703	49,6	51 676	17 740	34,3
Réunion	515 349	173 677	33,7	250 098	100 634	40,2	265 251	73 043	27,5

Source : INSEE, recensement 1999.

Depuis 1998, on assiste à un tassement du taux de chômage. Il est lié, aux mesures en faveur de l'emploi, notamment le développement de l'emploi public, et à une évolution plutôt favorable de l'emploi dans le secteur privé. C'est ainsi qu'on constate depuis ces dernières années une baisse d'un à deux points par an sauf en Guyane où le taux de chômage s'est stabilisé autour de 23 %.

Si les jeunes et les femmes sont les populations les plus touchées, les écarts tendent à se resserrer et le chômage des jeunes a diminué d'environ dix points en sept ans.

Début 2002, on dénombrait 134 000 emplois en Guadeloupe, 122 900 en Martinique et 49 300 en Guyane. La progression est la plus forte en Guyane (4,4 % par an), qu'en Guadeloupe (2,6 %) ou en Martinique (2,2 %) et profite à l'emploi salarié.

La commande publique a probablement permis le développement de la construction dans le bâtiment.

⁵ Antiane n° 56, juin 2003.

A la Réunion⁶ on constate les mêmes tendances. Depuis 1998, le taux de chômage diminue même si on assiste à une reprise du chômage en 2003. Grâce à la forte création d'emplois aidés, le nombre d'actifs a progressé de près de 6 % en un an. Il profite notamment aux services directs aux particuliers (+ 27 %) aux ouvriers qualifiés et chauffeurs (+ 14 %) et à la fonction publique (+ 12 %). 36,4 % des emplois sont publics auxquels viennent s'ajouter les contrats aidés. Ainsi, près du quart des jeunes (23 %) bénéficie d'un emploi aidé. Même si nombre d'entre eux poursuivent des études plus longues et parviennent plus tard sur le marché de l'emploi, leur entrée sur celui-ci est plus précoce qu'en métropole.

L'aide à la création d'emplois, dans le secteur public ou dans le secteur concurrentiel, apparaît donc une première étape, souvent indispensable, à l'insertion professionnelle et sociale de populations en recherche d'emploi, et notamment des jeunes.

Dans les collectivités d'Outre-mer, l'emploi public occupe une place importante. Dans le secteur privé c'est le plus souvent le bâtiment qui est le premier employeur. A Wallis-et-Futuna par exemple, aux 42,5 % de personnes employées dans le secteur public s'ajoutaient les 23 % employées dans des chantiers de développement en 2001.

Dans ces collectivités, le chômage des jeunes, des femmes et le chômage de longue durée restent très importants.

Tableau 11 : Evolution du taux de chômage

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total DOM	France Entière
Décembre 1996	29,1	26,7	22,5	35,6	30,5	12,6
Décembre 1997	30,2	27,8	26,0	37,4	32,1	12,3
Décembre 1998	31,0	29,7	27,1	37,2	32,8	11,8
Décembre 1999	29,8	27,6	26,0	34,7	31,0	10,7
Décembre 2000	27,0	25,6	24,2	33,2	29,1	9,4
Décembre 2001	25,3	23,1	22,7	31,7	27,3	9,3
Décembre 2002	25,7	22,9	24,1	31,8	27,5	9,7
Juin 2003	26,3	23,6	24,6	32,7	28,2	10,0

Source : INSEE.

Les allocataires du RMI dans les DOM sont en croissance forte + 7 % à la Réunion, + 4,4 % en Martinique, + 12,7 % en Guyane, + 2,7 % en Guadeloupe alors que leur nombre diminuait en métropole - 2,5 %. Les dépenses y afférent passent de 308,7 millions d'euros en 1994 à 643,87 millions d'euros en 2002.

En Nouvelle-Calédonie, 21,9 % des salariés déclarés contre 22,10 % en 2000 relèvent du secteur public ou semi-public qui reste le premier employeur. La proportion d'emplois publics rapportée à la population active (35 % en moyenne) est supérieure de dix points à celle observée en métropole.

⁶ INSEE économie de la Réunion quatrième trimestre 2002.

En Polynésie, l'emploi et la formation professionnelle constituent les objectifs prioritaires qui figurent dans le contrat de développement 2000-2003. En 2002, les assises tenues sur ces thèmes ont débouché sur le projet de création de 3 000 emplois par an durant les huit années à venir.

Les statistiques de la Caisse de prévoyance sociale en Polynésie (CPS) ont enregistré une croissance de l'emploi de 3,7 % en 2001 et de 2,8 % en 2002. Une augmentation des personnes rémunérées par l'Etat est aussi constatée (5,8 % en 2001 et 0,3 % en 2002). Le taux de chômage non disponible en 2001 s'établissait à 13,2 % en 1996. Ce chiffre bas comparé à celui des régions s'explique par l'absence de système d'indemnisation et de revenu minimum garanti ainsi que par l'importance d'une activité liée à une économie traditionnelle surtout dans les archipels. Il faut aussi citer en 2001 la mise en place de Chantiers d'intérêt général (CIG) qui permettent d'offrir des emplois sur une durée limitée à des demandeurs de longue durée (2 000 CIG en 2001 et un millier en 2002) ainsi que le Dispositif d'insertion des jeunes (DIJ) (1 067 en 2001, 1 967 en 2002).

Il faut enfin signaler le cas particulier de Saint-Pierre-et-Miquelon. Dans cet archipel, suite à la baisse des ressources économiques procurées par la pêche industrielle, le taux de chômage varie de 9 à 12 % selon la saison. Près de 30 % des jeunes de 18 à 29 ans sont inactifs. On compte une vingtaine de RMIs.

C - DES FINANCES LOCALES INSUFFISANTES

D'une manière générale les régions et les collectivités d'Outre-mer, à des degrés variables, partagent un handicap commun : un retard important dans les équipements structurels en raison notamment des ressources insuffisantes des collectivités locales. Outre un régime fiscal adapté et complexe comportant de nombreuses exonérations s'agissant des départements, dans les collectivités le régime est propre à chaque entité. Saint-Pierre-et-Miquelon dispose de compétences particulières en matière fiscale (loi du 11 juin 1985).

Les collectivités locales souffrent à la fois de la faiblesse des revenus de leurs ressortissants (76,7 % des foyers fiscaux sont exonérés de l'impôt sur le revenu dans les DOM contre 46,8 % en métropole, cet impôt n'existe pas en Polynésie et existe à un faible taux en Nouvelle-Calédonie) mais aussi du fait de la faiblesse des taux de recouvrement.

La fiscalité locale représente 15,5 % des ressources des collectivités contre 41,4 % en métropole, les TOM disposent de l'autonomie fiscale et douanière de même que Mayotte dont les communes n'ont pas de ressources fiscales propres.

Les départements d'Outre-mer français sont considérés comme des territoires d'exportations par rapport à la métropole. Trois types de taxes sont ainsi exigibles à l'entrée d'un produit :

- la TVA à 2,1 % pour le taux réduit et 8,5 % pour le taux normal ;
- l'octroi de mer, dont le taux est fixé par le conseil régional et plafonné à 50 % de la valeur marchande ;
- le droit additionnel à l'octroi de mer dont le taux, variant de 1 à 2,5 %, est également fixé par le conseil régional.

L'assiette de ces deux derniers droits est constituée par la valeur en douane des biens importés et inclut les frais liés au transport de la marchandise jusqu'au lieu de son introduction dans le département⁷ ainsi que les frais d'assurance.

Le produit de l'octroi de mer est pour l'essentiel réparti entre les communes au prorata de leur population. Le produit du droit additionnel à l'octroi de mer est versé au budget du conseil régional. Réparti ensuite entre les communes et leurs regroupements d'Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) l'octroi peut constituer de 38 à 56 % de leurs recettes fiscales et 24 à 35 % de leurs budgets de fonctionnement. Les conseils généraux perçoivent une partie de l'octroi qui constitue 8 à 28 % de leur budget de fonctionnement.

Les concours financiers de l'Etat restent importants, un peu plus du double par habitant⁸ de ceux accordés en matière de fonctionnement aux communes de métropole. Il s'agit de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) de la Dotation globale d'équipement (DGE) de la Dotation globale de décentralisation (DGD) de dotations spécifiques, ou de contrats comme en Polynésie. Concernant l'investissement, différents fonds ont été mis en place notamment le Fonds d'investissement des départements d'Outre-mer (FIDOM).

L'urgence des besoins pour le développement de l'Outre-mer et la nécessité de rattraper le retard en équipements structurants déjà signalées, rendent encore plus impératives les solidarités financières de l'Etat pour l'égalité entre les territoires de la République.

L'article 299-2 du traité d'Amsterdam reconnaît aux départements d'Outre-mer le statut de Régions ultra périphériques d'Europe (RUP). Cette reconnaissance tient à leur retard de développement (le PIB par habitant est inférieur à 75 % de celui de la moyenne communautaire) ainsi qu'à leur éloignement géographique qui constitue un handicap certain. A ce titre, ils bénéficient des fonds structurels européens notamment le Fonds européen de développement régional (FEDER), qui vient abonder les moyens des contrats de plan Etat-région. Ce fonds qui intervient de façon importante dans les départements permet un certain rattrapage en matière d'infrastructures notamment de transport (ports, aéroports, routes...) d'adduction et de traitement de l'eau. Beaucoup reste à faire pour que ces entités atteignent le niveau d'équipement de la métropole.

Quant aux nouvelles collectivités d'Outre-mer, leur association à la communauté européenne relève d'une décision du conseil, régulièrement renouvelée, leur accordant le statut de Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM). Ils bénéficient seulement du Fonds européen de développement (FED).

⁷ Depuis janvier 1998, huit taux sont en vigueur : 0 %, 2 %, 7 %, 10 %, 12 %, 15 %, 25 % et 50 %.

⁸ Estimation de la DGCL en 1998.

CHAPITRE II

LE LOGEMENT, DES BESOINS TOUJOURS D'ACTUALITÉ

La question du logement reste au cœur des préoccupations de l'ensemble des acteurs concernés, tant dans les régions que dans les territoires d'Outre-mer malgré des efforts importants déployés.

Cependant sous le double effet conjugué du rattrapage et du traitement de l'habitat spontané et insalubre, les besoins restent particulièrement élevés. On estime, pour les seules régions d'Outre-mer, les besoins à 60 000 logements aidés hors décohabitations. Aujourd'hui, près de 10 000 logements dont 4 000 à 4 500 logements locatifs sociaux et très sociaux sont financés annuellement.

Les conditions climatiques demandent par ailleurs un entretien et un renouvellement du parc plus fréquent qu'en métropole. Enfin, au-delà de la question quantitative du logement, le vieillissement de la population d'une part et la forte demande de décohabitation d'autre part, laissent apparaître des besoins nouveaux concernant l'hébergement de personnes âgées et pour les jeunes.

L'importance de l'habitat diffus (cases, habitat en dur, habitat fait de matériaux de récupération) construit le plus souvent sans autorisation, sur des terrains domaniaux ou de propriété mal définie, en l'absence parfois de cadastre, pose de graves difficultés juridiques, sociales et environnementales. Cet habitat diffus connaît bien souvent un état de précarité rendant nécessaire la programmation de Résorption de l'habitat insalubre (RHI).

I - DES BESOINS QUANTITATIFS ET QUALITATIFS IMPORTANTS

A - EN GUADELOUPE

1. La situation du parc de logement

Selon les tableaux économiques régionaux publiés en 2002 par l'INSEE le nombre de logements recensé s'élèverait à 180 000. Les résidences principales passent de 112 000 en 1990 à 144 818 en 1999 (soit + 29 % dont 104 515 maisons individuelles). Elles représentent 81 % du parc total, 13 % étant des logements vacants et 5 % des résidences secondaires. Il s'agit d'un parc relativement vieux puisque 19 % seulement datent de moins de dix ans.

La DDE de son côté, à l'occasion des travaux du conseil départemental de l'habitat, dans sa séance du 5 mai 2003, indique des chiffres plus précis sur les 163 000 résidences principales qu'elle recense sur dix bassins d'habitat. On compterait environ 30 000 logements précaires ou insalubres pour la moitié en centres urbains, le reste en diffus, et 20 000 logements nécessitant des travaux d'amélioration.

Ces caractéristiques du parc se rapprocheraient de celles constatées en Martinique et en Guyane alors que l'écart était très important au recensement de 1982. Le tableau ci-après montre l'évolution entre 1990 et 1999.

La répartition des logements sur l'archipel est très inégale. La zone industrielle de la Jarry près de Baie-Mahault a presque doublé son nombre de logements et les communes de Saint-François, Deshaies et Petit Canal se sont aussi considérablement renforcées. En revanche, à Terre-de-Haut et aussi à Deshaies les résidences secondaires sont très nombreuses.

Tableau 12 : Evolution de l'habitat à la Guadeloupe

	Résidences principales ¹	Résidences secondaires ²	Logements vacants ³	Logements occasionnels ⁴	Total logements
Recensement 1990	112 478	6 110	12 984	3 244	134 816
Enquête logement 1997	124 422	5 853	18 161	1 651	150 087
Recensement 1999	144 818	8 511	23 239	2 280	178 848
Variations 1999/1990	28,70 %	39,30 %	78,98 %	- 29,70 %	32,70 %

Source : INSEE.

¹ Logement habité de façon permanente.

² Logement utilisé pour les week-ends, les loisirs ou les vacances, notamment logement loué (ou à louer) pour les séjours touristiques.

³ Logement disponible pour la vente ou la location, logement neuf achevé mais non encore occupé à la date du recensement.

⁴ Logement utilisé une partie de l'année pour des raisons professionnelles. Les personnes qui s'y trouvent, le cas échéant, au moment du recensement, sont recensées dans leur résidence principale.

L'occupation du parc et son évolution appellent un certain nombre d'observations. Alors que globalement le parc s'accroît de 32,70 %, celui des logements vacants enregistre une hausse de 78,98 % durant cette même décennie 90-99. Ce taux doit être manié avec prudence : selon nos informations, il recouvre une réalité complexe : logements en travaux, en vente, en indivision, concernés par des programmes d'amélioration, etc.

Mais toutes ces situations mériteraient sans doute d'être affinées.

2. Une politique active du logement

L'Etat qui soutient une politique active depuis 1978 a réorienté celle-ci en 1986 renforçant l'aide à la pierre. Six sociétés immobilières construisent et gèrent un parc locatif composé de 26 000 logements locatifs et 10 000 logements en accession et très sociaux, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau 13 : Parc social locatif de la Guadeloupe

Société	Parc locatif en 2002	Logements construits en 2002	Logements livrés en 2002
Société immobilière de la Guadeloupe (SIG)	13 742	549	496
Société anonyme HLM (SAHLM)	6 365	236	49
Société d'économie mixte de St-Martin (SEMSAMAR)	3 581	406	347
Société pointoise d'HLM (SPHLM)	1 220	200	180
Société d'aménagement de la Guadeloupe (SEMAP)	558	167	170
SAMIDEG	282	-	-

Source : USH.

Ces organismes ont signé avec le département et l'Etat un accord visant à faciliter l'accès au logement des personnes les plus démunies. Cet accord qui porte sur trois ans, prévoit l'attribution de 2 100 logements aux ménages défavorisés. 10 % d'entre eux seront destinés à des personnes particulièrement défavorisées rencontrant des problèmes d'insertion.

Un guichet unique pour la garantie des prêts au logement social a été ouvert en avril 2003 dans le département. Regroupant les services de l'Etat, ceux du conseil régional et du conseil général, il doit permettre aux opérateurs sociaux d'accélérer l'instruction de leurs dossiers et ainsi de mieux programmer leurs réalisations. Cette décision a été suivie d'une convention entre la région et le département qui se portent désormais garants avec les communes auprès de la Caisse des dépôts et consignations, des emprunts qui sont consentis à ces organismes pour la construction de logements sociaux. Ces derniers peuvent d'ailleurs être conduits à rénover certains quartiers et participer à des opérations de résorption de l'habitat insalubre.

La question de la garantie des prêts est une question récurrente Outre-mer. Les collectivités locales ne veulent pas ou ne peuvent pas toujours apporter leur garantie, contraignant les organismes sociaux à mobiliser la garantie de la CGLLS laquelle dispose naturellement d'un plafond de garantie.

La requalification urbaine de certains quartiers est également d'actualité.

3. Une politique de résorption de l'habitat insalubre à poursuivre

La Résorption de l'habitat insalubre (RHI) reste une priorité. Par circulaire en date du 2 mai 2000, la ministre chargée de l'Outre-mer insiste sur la nécessité d'intégrer les RHI dans un projet global de requalification urbaine prenant en compte les aspects économiques et sociaux et associant les habitants au processus. Une convention d'objectifs co-signée par la collectivité, l'Etat et l'opérateur doit accompagner les projets.

Vingt mille logements seraient concernés en Guadeloupe dont une grande partie sur la commune des Abymes à Boissard mais aussi au Gosier, Capesterre-Belle-Eau et Marigot à St-Martin. Fin 2002, 7 784 logements étaient en cours de travaux et 4 338 étaient à l'étude sur un programme de 12 000 logements à réhabiliter sur sept ans.

Les opérations du RHI doivent aussi évoluer des grandes opérations vers des opérations plus ponctuelles, avec un traitement de l'insalubrité dans de petites poches du tissu d'habitat, qui faute d'être traitées pourraient entraîner une dégradation des quartiers anciens.

Cet archipel souffre d'une insuffisance notoire de son parc locatif, ce qui freine le logement des personnes à faibles ressources et le désir de décohabitation des jeunes adultes. Il souffre également d'une absence de diversité dans les formules d'accession sociale. Les mesures de défiscalisation favorisent davantage les constructions de logements de standing ou intermédiaires alors que les besoins restent très importants dans le logement social en raison de la faiblesse des revenus consécutive au taux élevé de chômage de la population (30 % de la population bénéficient des minima sociaux). Le vieillissement de la population et le desserrement des solidarités familiales font émerger aussi des besoins d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou non.

B - EN MARTINIQUE

1. Une amélioration de la situation générale de l'habitat...

Cette île présente des caractéristiques sensiblement identiques à celles de la Guadeloupe quant à son parc de logements. Selon l'INSEE au recensement de la population de 1999, la Martinique comptait 130 844 résidences principales, soit 23 % de plus qu'en 1990. Parmi celles-ci 82 678, soit 63 %, étaient des maisons individuelles et l'on comptait environ 14,3 % de logements vacants et 5,78 % de résidences secondaires.

Le parc de logement s'est modernisé : raccordement à l'eau courante (98 %), à l'électricité (97,3 %), et au tout-à-l'égout (39 %). Le nombre moyen de pièces par logement est de 3,8. En moyenne chaque logement accueille 2,9 personnes en Martinique. Selon l'Agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique (ADUAM) les transactions se font majoritairement dans le collectif : 64 % concernent des appartements alors que la part des logements en collectif dans le parc de résidences principales n'est que de 37 %.

En dépit de l'amélioration sensible de la qualité des logements, on peut regretter que les politiques mises en place jusqu'à un passé récent aient davantage visé à soutenir l'activité économique du bâtiment qu'à répondre à des besoins identifiés dans le cadre d'une demande planifiée.

2. ... mais une production de logements encore insuffisante

Quatre sociétés construisent et gèrent 23 875 logements sociaux : il s'agit de la Société immobilière de la Martinique (SIMAR), la Société martiniquaise d'habitations à loyer modéré (SMHLM), la société OZANAM et la Société d'économie mixte d'aménagement de la ville de Fort-de-France (SEMAFF).

Selon la Direction départementale de l'équipement (DDE), 1 437 logements individuels (- 23,7 % par rapport à 2001) et 938 logements collectifs (- 54,7 %) ont été autorisés en 2002.

Si 1 168 logements ont été livrés en 2002, soit une offre bien supérieure à celle de 2001, le nombre de logements financés sur la période est en net retrait.

Tableau 14 : Activité des opérateurs sociaux

	Logements financés			Logements livrés			Logements gérés		
	31/12/00	31/12/01	31/12/02	31/12/00	31/12/01	31/12/02	31/12/00	31/12/01	31/12/02
SIMAR	326	283	230	257	174	342	7 683	7 904	7 868
SMHLM	188	184	153	490	379	525	7 824	8 201	8 422
Ozanam	161	521	131	323	120	301	7 008	7 081	7 392
SEMAFF	110	58	33	7	41	0	153	193	193
Ensemble	785	1 046	547	1 077	714	1 168	22 668	23 379	23 875

Source : SIMAR, SMHLM, OZANAM et SEMAFF.

La demande de logements sociaux reste très forte. Lors des assises des libertés locales tenues en janvier 2003, le chiffre de 8 000 demandes non satisfaites de Logements locatifs sociaux a été avancé. Le logement locatif très social (produit expérimenté par la Martinique) est très demandé. Cela a conduit les bailleurs à transformer, à la demande de l'Etat, 30 % de Logements locatifs sociaux (LLS) en LLTS aux loyers moins élevés de 20 %.

Concernant le Logement évolutif social (LES), on constate une baisse de production en raison notamment des difficultés des ménages candidats à réunir l'apport personnel nécessaire au démarrage de l'opération. Leur incapacité à poursuivre les travaux et branchements préalables à toute occupation posent aussi des interrogations sur la faisabilité de ce produit pourtant très demandé. Des contrats d'amélioration de l'habitat autonome permettent de pallier ces inconvénients.

Enfin, le vieillissement de la population fait apparaître des besoins nouveaux, pour les personnes âgées dépendantes ou non.

Il convient par ailleurs de signaler la récurrente question des risques naturels et en particulier des risques sismiques en Martinique et en Guadeloupe.

Dix-sept plans de Protection contre les risques (PPR) sismiques, cycloniques, volcaniques... ont été approuvés en 2003. Cette question du traitement du risque sismique présente dans la réglementation de la construction doit faire l'objet d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités afin d'accélérer l'établissement de PPR. Ils concernent la zone centre et le sud de l'île. Dans les secteurs les plus exposés des travaux spécifiques devraient être envisagés rapidement.

C - LA GUYANE : DÉVELOPPER L'OFFRE FONCIÈRE POUR LE LOGEMENT

Le parc total de logements de la Guyane est de 46 170 et se caractérise par une part de propriétaires occupants de 40 % (plus de 60 % aux Antilles).

Fin 2002, le parc social se composait de 9 000 logements locatifs et 2 100 en accession. La demande estimée s'élevait à 3 800 logements et ce, en dépit d'une progression de la construction, respectivement 8 % et 12 % au cours des deux dernières années.

Comme dans les autres régions d'Outre-mer, les programmes de construction de logements sociaux comprennent du Logement locatif social (LLS) et très social (LLTS) construit par des bailleurs sociaux (SIGUY, SA HLM, SIMKO) avec des prêts de la Caisse des dépôts et consignations bonifiés par l'Etat. Le LLTS bénéficie de subventions publiques complémentaires de l'Agence départementale d'insertion (ADI). Il existe toujours un produit locatif intermédiaire mais celui-ci semble poser des difficultés d'équilibre financier.

Le LES bénéficie d'une aide de l'Etat servie sous forme de subvention non remboursable, nécessitant des prêts ou subventions complémentaires et un apport en main-d'œuvre par l'accédant. Les opérations de RHI reçoivent des subventions à hauteur de 80 % pour les zones insalubres et de 100 % pour les bidonvilles.

Le tableau ci-après retrace la répartition du parc de logement, selon le statut d'occupation.

Tableau 15 : Statut d'occupation du parc de logements en Guyane

	Nombre	%	%
Propriétaires	18 440	40,0 %	
dont non social	15 000	32,5 %	80 %
social	3 440	7,5 %	20 %
Locataires et logés gratuits	27 730	60,0 %	-
dont privé	20 170	43,5 %	73 %
public	7 560	16,5 %	27 %
Total	46 170	100,0 %	-

Source : DDE 973 - SHUC - CDH 2002 - 25.06.2002.

Ce parc présente un niveau de confort nettement inférieur à celui des autres DOM. C'est ainsi que 14,3 % des logements n'ont pas l'eau courante, 10 % sont privés d'électricité, 20 % ne sont pas pourvus des éléments de confort essentiels (baignoire/douche, WC intérieurs). 13 % du parc sont considérés comme insalubres.

En majorité composé d'habitat individuel, ce qui correspond à une aspiration profonde de la population, on observe entre 1990 et 1999 une augmentation sensible du collectif qui passe de 17,8 % à 29,3 %.

Le parc locatif privé joue un rôle important pour l'accueil des populations à revenus modestes et en difficulté. Il présente le plus souvent des conditions de vétusté alarmantes et un manque de confort. Il fait l'objet d'interventions de l'ANAH et d'opérations de RHI (Saint-Laurent du Maroni, Kourou) insuffisantes pour endiguer le développement des bidonvilles et des habitats de fortune. Dans la seule ville de Cayenne 3 000 logements insalubres ont été recensés.

La Guyane est probablement la région qui accuse le retard le plus important en matière d'habitat et le manque de logements reste très élevé pour les ménages aux revenus modestes.

La production de logements reste contrainte par la faible disponibilité du foncier constructible. Enfin, une offre de logements locatifs intermédiaires fait défaut pour des ménages disposant de revenus situés entre le plafond de ressources du locatif social et le niveau de loyer du secteur privé.

Il faut enfin noter un repli marqué des mises en construction au cours des trois dernières années en raison du désengagement du secteur privé : au lieu des 2 150 logements construits annuellement entre 1990 et 1998, on compte seulement 1 300 logements en moyenne construits depuis 1999. Cette situation est expliquée localement par le manque de foncier aménagé.

Une charte de l'habitat a été élaborée en 2001 par les différents partenaires locaux. Elle estime à 2 520/an le nombre de logements à construire jusqu'en 2006, comme l'indique le tableau ci-après.

Tableau 16 : Estimation des besoins en logements
à l'horizon 2006 en Guyane

Renouvellement	600
Variations résidences secondaires et logements vacants	200
Desserrement	350
Effet démographique	1 370
Total	2 520

Source : DDE 973 - SHUC - CDH 2002 - 26.06.2002.

Parmi les 2 520 logements neufs à produire par an, 1 500 devraient être aidés par l'Etat et 400 réhabilités avec l'aide de l'ANAH (200 à 300 dans le parc social, 100 à 200 dans le parc privé).

Ces objectifs sont très éloignés de la production actuelle : 1 450 logements nouveaux en 2002, dont 700 aidés par l'Etat, 320 réhabilités avec l'aide de l'Etat et de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

Il reste cependant que ces objectifs ne peuvent être atteints que si en amont du logement, la mise à disposition de terrains constructibles équipés et aménagés est assurée. Cet impératif est particulièrement criant en Guyane dans un contexte de faiblesse de ressources des collectivités qui doivent faire face à l'émergence de nombreux besoins. De ce point de vue, l'Etablissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG) devrait pouvoir jouer un rôle actif dans la production de terrains aménagés.

D - SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON, UN HABITAT DE QUALITÉ ET CHER

Le logement ici ne se décline pas dans les mêmes registres que dans les régions d'Outre-mer en général. Il n'existe pas de bidonvilles, l'insalubrité et le manque de confort sont rares. Au contraire les résidences sont spacieuses. La maison individuelle, sans surpeuplement prédomine. Il est vrai que le climat impose ici des éléments de confort importants pour vivre et travailler lorsque le thermomètre reste négatif près de neuf mois sur douze.

Le recensement de 1999 dénombrait 2 415 résidences principales, 428 résidences secondaires, 15 logements occasionnels et 74 logements vacants.

Il existe à Saint-Pierre 149 logements à loyer modéré, et la demande est toujours supérieure à l'offre sur ce segment. Les attributions se font par une commission réunie soit par le conseil général, soit par la commune. Le loyer est fixé à 25 % des revenus, s'y ajoutent les charges au prorata de la surface occupée. Elles sont jugées très élevées en particulier à cause du chauffage. Ce parc commence à vieillir et nécessite des adaptations.

Le Code de l'urbanisme ne s'appliquant pas dans l'archipel, un système de primes à la construction et de subventions à l'habitat locatif a été mis en place par le conseil général. Il est distribué par la Coopérative immobilière des îles Saint-Pierre-et-Miquelon (CISPM).

La Ligne budgétaire unique (LBU) attribue des primes destinées à la construction ou à l'extension de logements (variables en fonction des revenus et de la surface) ; ainsi que des subventions permettant l'acquisition et la viabilisation de terrains dévolus à la construction de logements groupés (50 % de prêts, 30 % de LBU et 20 % d'apport personnel).

Des aides à la construction de logements locatifs sont attribuées aux propriétaires (30 % par la LBU et 50 % de prêts de la CISPM) qui s'engagent à louer leur appartement pendant quinze ans, les loyers étant exonérés d'impôts les cinq premières années.

La mixité sociale est générale et le parc est de bonne qualité.

Si l'on ne peut pas parler de crise du logement dans l'archipel, il faut remarquer que les prix du marché et le coût de la construction se situent à un niveau très élevé et nombre de ménages rencontrent de graves difficultés dans le remboursement de leurs emprunts. Le niveau des loyers est aussi inaccessible aux revenus intermédiaires. C'est le cas en particulier des personnes âgées dont les retraites ne permettent pas d'accéder à ces logements.

E - LA RÉUNION, DES RÉSULTATS PROBANTS DANS UN CONTEXTE DIFFICILE

L'INSEE évaluait lors de son recensement en 1999, à 238 196 dont 215 044 résidences principales, le nombre de logements à la Réunion. La croissance du parc s'élève à 34,9 % entre 1990 et 1999 soit pratiquement le double de l'augmentation de la population durant la même période (18,1 %). C'est à la baisse de la taille des ménages (2,9 contre 3,4 personnes) que cet écart doit être imputé.

On compte désormais 75 % de logements « en dur » (55 % en 1990), la part de l'habitat traditionnel étant ramenée de 40 % à 24 % et celle des habitats de fortune de 5,1 % à 2 %. Plus du tiers des logements a moins de dix ans aujourd'hui et 75 % du parc est constitué de maisons individuelles (80 % en 1990). La part du collectif fixée à 40 % par le Schéma d'aménagement régional (SAR) adopté en 1995 est loin d'être atteinte en dépit de la faible densité des villes (onze logements à l'hectare) et de la rareté du foncier dans l'île.

La question de la densification de l'habitat se pose en particulier dans les villes en l'absence de documents de planification plus contraignants. Le Réunionnais reste cependant attaché à l'accès à un logement individuel doté d'un espace ouvert sur l'extérieur « la varangue » et d'un espace jardin.

Il convient de souligner que les familles sont plus nombreuses et que les solidarités sont plus étendues et conduisent à faire vivre bien souvent sous le même toit plusieurs générations.

Même si l'on constate une évolution sociologique qui se traduit par une demande forte de décohabitation surtout en milieu urbanisé où le collectif locatif en étage est mieux accepté, la revendication pour une « case à terre » spacieuse en accession reste prédominante. Les jeunes couples, dès l'arrivée des enfants privilégient aussi ce mode d'habitat.

Encadré 2 : La semaine du logement à la Réunion

Au cours de sa mission à la Réunion, la rapporteure a pu assister aux travaux de la semaine du logement organisée entre le 30 mars et le 4 avril par l'Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux aménageurs de la Réunion (ARMOS) et la DDE sur le thème « *Où loger nos enfants demain ?* » Quatre ateliers réunis successivement dans chaque ville, chef-lieu d'arrondissement Saint-Paul, Saint-Benoît, Saint-Pierre et Saint-Denis ont traité des problématiques suivantes :

- où et comment trouver des espaces pour construire ?
- comment équiper ces espaces ?
- quels quartiers et quels logements promouvoir ?
- participation et concertation.

Cette manifestation a mobilisé pendant une semaine tous les acteurs de la filière logement, élus, représentants de l'Etat, promoteurs, chercheurs et représentants des habitants, le dernier jour étant réservé à une synthèse visant à l'élaboration d'une charte sur la mise en œuvre d'une politique globale de l'habitat pour la Réunion. Elle répond à une inquiétude soulevée par l'évolution démographique de l'île. Les projections réalisées par l'INSEE montrent qu'en 2030 la Réunion atteindrait le million d'habitants et que le nombre des ménages doublerait d'ici trente ans. Cette évolution implique la construction de 250 000 logements soit un doublement du parc actuel et la livraison annuelle de neuf à dix mille logements jusqu'en 2020. Dans ce dernier chiffre, les besoins en logement social représenteraient environ la moitié (plus ou moins 5 000 logements sociaux par an).

Les enjeux portent sur l'aménagement du territoire et sur les défis à relever en matière de logements et d'équipements les accompagnant.

Au cours de cette semaine du logement, élus, opérateurs, habitants ont évoqué des situations locales mettant en évidence de grandes convergences dans les difficultés rencontrées, notamment la pénurie foncière, le coût de son aménagement, le manque d'enthousiasme de certains élus pour accueillir de l'habitat social sur leur territoire.

Cette situation paraît d'autant plus critique que des retards se sont accumulés en dépit des 65 000 logements sociaux construits ces quinze dernières années. Des opérations de RHI ont été réalisées, certaines à la plus grande satisfaction des habitants grâce à l'accompagnement social permis par les Maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). La difficulté de ces opérations est liée le plus souvent à la capacité des habitants à dégager du terrain (indivision, manque de moyens pour acquérir) puis à réunir le financement de leur apport personnel pour le logement éolutif social. Elle dépend aussi des délais de prise en charge des voiries et de l'assainissement et des études pré-opérationnelles relatives à la préservation de l'identité du quartier et à son intégration dans le tissu urbain.

Une enquête réalisée auprès de six cents personnes représentatives de la population confirme cette inquiétude des décideurs. Pour neuf Réunionnais sur dix, « *il est difficile de se loger* », « *cette situation va en s'empirant* ». Pour accueillir ces habitants, 4 500 hectares seraient nécessaires alors que les réserves foncières sont évaluées à 1 400 hectares pour l'ensemble de l'île si on souhaite conserver à la surface cannière la taille critique nécessaire au maintien de la rentabilité de la filière sucrière.

Le recensement des zones d'habitat précaire et insalubre réalisé en 1999-2000 montre la persistance de poches non résorbées ainsi qu'une insuffisance des équipements de certaines communes en matière d'eau potable et d'assainissement. On ne peut que regretter tous les retards, imputables parfois à des complications administratives, dans l'engagement et la programmation des crédits dévolus à la RHI (18,29 millions d'euros en 2000, 25,92 millions d'euros en 2001).

Dans les RHI Joseph Hubert et Petit St-Pierre à Saint-Benoît ont été menés simultanément des objectifs de structuration du tissu urbain de densification du quartier avec remplacement du « bois sous tôle⁹ » par un bâti en dur prêt à finir. Lancés en 1994, les premiers LES ont été livrés en 1995. Les habitants ont très rapidement financé les aménagements complémentaires (varangue, carrelage, peintures). Le niveau d'appropriation des lieux peut se mesurer à travers ces aménagements et celui du jardinier adjacent.

Les LLS ont été livrés plus tard en 1999. Leurs habitants comprennent mal qu'en s'acquittant d'un loyer très proche du remboursement résiduel des propriétaires des LES, ils ne soient pas eux aussi, au bout d'un certain nombre d'années, propriétaires de leur logement. L'aide de l'Etat pour un LES est sensiblement équivalente à celle qu'il accorde pour un LLS. Cette comparaison du reste du loyer à charge des ménages logés dans le parc locatif avec la mensualité d'accession au LES est souvent faite par les demandeurs de logements. Cette remarque pose la question de l'absence d'un produit d'accession sociale pour des ménages modestes. Il faut rappeler en effet la seule présence dans les régions d'Outre-mer du LES au titre de l'accession sociale. Les loyers de sortie des opérations récentes sont élevés compte tenu du niveau peu solvabilisateur de l'AL et du forfait de charges.

F - À MAYOTTE UN RETARD CONSIDÉRABLE

Dans cette nouvelle collectivité coexistent trois types d'habitat :

- l'habitat traditionnel : cases en banga (torchis) et cases végétales occupées le plus souvent par des personnes en situation irrégulière ;
- l'habitat en dur, généralement les cases appelées SIM car construite par la Société immobilière de Mayotte (seul constructeur d'habitat social de l'archipel) les cases construites sans aide de l'Etat et les logements locatifs aidés. Cet habitat assure sécurité et confort ;
- l'habitat insalubre, habitat précaire fait de matériaux de récupération.

82 % des 28 400 résidences¹⁰ principales de Mayotte ont été construites après 1984, date du dernier cyclone. Entre 1991 et 1997, 12 500 logements ont été construits, soit la moitié du parc.

La politique de l'habitat conduite depuis vingt-cinq ans à Mayotte s'est fondée sur l'accession à la propriété des populations à faibles ressources. Depuis quelques années un effort est fait en faveur du locatif qui est passé de 15 à 24 %

⁹ Bois sous tôle : habitat traditionnel précaire.

¹⁰ Recensement de la population de Mayotte, INSEE 1997.

du parc total. De même, une évolution est constatée dans les constructions qui utilisent maintenant des matériaux plus résistants. 65 % des résidences sont construites en dur ou semi-dur et 77 % possèdent un toit en tôle (67 % en 1991).

69 % des ménages ont une prise d'eau dans la maison et 76 % un branchement électrique (32 % en 1991). L'équipement ménager a fortement progressé. Un ménage sur trois possède un réfrigérateur et un sur deux la télévision. C'est traditionnellement la femme qui est propriétaire de la case.

Les cases SIM (deux pièces) sont réalisées par les artisans locaux avec des matériaux étudiés et fabriqués localement : des briques de terre crue (pouzolane trouvée sur place) selon des plans types. Très rustiques à l'origine, elles ont intégré progressivement des éléments de confort. Environ la moitié de la population (16 700 ménages) possède aujourd'hui sa case SIM qui appartient désormais au paysage mahorais. L'acquisition est subventionnée par une forte aide à la pierre (80 à 90 %), le reste, environ 2 000 € est financé, soit directement (épargne), soit en main-d'œuvre ou en apport de matériaux.

Cependant cette politique a atteint ses limites¹¹. Les causes en sont multiples :

- difficulté à produire du logement social en nombre suffisant. Six cents cases SIM ont été construites ces deux dernières années alors que les besoins ont été estimés à 1 200 ;
- difficulté pour les candidats à réunir leur apport personnel car l'on constate une paupérisation de la population en même temps qu'une certaine dilution des solidarités familiales. L'apport est rarement réuni dans les délais ce qui freine les opérations ;
- difficulté foncière car peu de foncier disponible et lenteurs dans l'attribution des lots dans les lotissements communaux (cadastre en cours) ;
- les Mahorais n'apprécient plus la case SIM qu'ils jugent trop exiguë et de confort trop sommaire. Ils souhaitent un espace plus grand et une construction « parpaing-béton » ;
- des dérives ont été constatées sur l'occupation des cases SIM. Beaucoup seraient en réalité louées et non occupées par leurs bénéficiaires ;
- les populations les plus défavorisées ne peuvent accéder aux cases SIM par manque d'apport personnel.

Quelques correctifs ont été mis en place notamment une modulation de l'apport personnel pour les plus défavorisés.

En dépit des efforts accomplis et des ajustements apportés aux programmes les plus récents, la pénurie de logements à Mayotte reste importante, notamment pour les personnes les plus démunies. On estime entre 2 000 ou 2 200 le nombre de logements à construire chaque année pour répondre aux besoins liés à la création de nouveaux ménages alors que l'on compte seulement 1 400 logements

¹¹ Direction de l'équipement de Mayotte, document avril 2003.

pour lesquels les permis de construire sont délivrés. Les bidonvilles et l'habitat spontané, sans aucun élément de confort ni d'hygiène la plus élémentaire, se développent notamment dans l'agglomération de Mamoudzou-Koungou. Quatre à cinq mille personnes y résident.

La direction de l'Equipement et celle des Affaires sanitaires et sociales ont recensé environ cinquante sites nécessitant une opération de résorption de l'habitat insalubre. Cinq à six sont en cours et chaque opération dure environ quatre ans (études pré-opérationnelles, études techniques et travaux). Elles s'accompagnent depuis trois ans d'une Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). Ces opérations de plus en plus complexes prennent en compte aussi bien la restructuration urbaine (établissement de voiries, adduction d'eau, assainissement, réseaux électriques...) que l'action sur le bâti (sanitaires individuels, amélioration des logements), l'accompagnement social pour déterminer les capacités contributives des personnes, rechercher les solutions adaptées avec l'ensemble des partenaires et même promotion d'activités artisanales et commerciales de proximité.

L'extension en 2003 de l'allocation logement à Mayotte (décret du 7 octobre) devrait pouvoir apporter des réponses à certaines difficultés énumérées ici et contribuer au développement d'un secteur locatif.

G - EN NOUVELLE-CALÉDONIE UN CONTEXTE PLUTÔT FAVORABLE

Dans son enquête « ménages », l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie (ISEE) recense près de 52 % de propriétaires, 40 % de locataires et 8 % de personnes logées gratuitement. La maison individuelle prédomine (73,9 %). Les logements locatifs se concentrent sur l'agglomération de Nouméa (94,9 %). 64 % du parc est construit en parpaing/ciment, mais dans la province des Iles, et dans celle du Nord la majorité des constructions (respectivement 58 % et 53 %) utilise des matériaux traditionnels, bois et torchis. Le toit de tôle couvre 85 % des habitats. De nombreux squats se sont développés ces dernières années dans le grand Nouméa.

L'accès à la propriété reste une demande générale et constante. Le nombre de propriétaires a considérablement augmenté depuis 1996 date du dernier recensement. Les logements sociaux ne représentent que 17 % du parc de logements, parc relativement récent puisque 45 % d'entre eux ont été construits depuis 1996.

1. La demande de logements

Malgré les incontestables efforts produits ces dernières années, la demande de logements ne faiblit pas. Selon le Haut-Commissariat, 5 000 demandes ne sont pas satisfaites actuellement. Le logement étudiant, mal assuré avec le concours des familles et le recours à la location risque de devenir un sujet épiqueux dans les années à venir. La Société immobilière calédonienne (SIC) a enregistré 3 000 demandes non satisfaites, 57 % des demandeurs disposent d'un niveau de ressources inférieur à 1 000 € par mois.

Le Fonds social de l'habitat (FSH) de la Nouvelle-Calédonie¹² comptabilise environ le même volume de demandes sans pouvoir identifier les éventuels doubles comptes car il n'existe pas de fichier unique. Enfin, le Collectif d'urgence humanitaire recense plus de 3 000 personnes en difficulté d'habitat : outre le phénomène des squats, que nous verrons plus précisément en étudiant le cas de Nouméa (1 500 cabanes abritant 8 000 personnes environ), ce sont aussi les opérations de RHI (260 immeubles identifiés soit 800 familles).

A cette demande structurelle s'ajoute une demande ponctuelle à traiter en urgence. Il s'agit de reloger les sinistrés du cyclone Erika de mars 2003 (1 000 logements) et ceux menacés par le risque sanitaire de la trémolite¹³ (600 logements).

Il conviendra également de prévoir la demande induite par les deux projets d'usine de Nickel de Goro en province Sud et Koniambo en province Nord, qui devraient générer plusieurs milliers d'emplois.

Le recensement de la population estime que le territoire devrait compter 25 000 habitants de plus en 2010. Une partie devrait se fixer à proximité des nouveaux sites industriels. Il est peu probable que les populations qui ont émigré dans l'agglomération de Nouméa pour y chercher un emploi, ne reviennent dans le Nord.

2. Le secteur de la construction et du logement social

Tiré par une croissance soutenue, le secteur du BTP se porte bien en Nouvelle-Calédonie, pour la partie bâtiment. Sa partie Travaux Publics reste suspendue à la réalisation des deux usines de nickel. Il compte 5 500 salariés et 2 500 artisans, qui satisfont aux besoins de la construction libre et du logement intermédiaire.

La situation est plus tendue pour le logement social, et particulièrement dans l'agglomération de Nouméa. Les deux principaux opérateurs, la SIC (SEM composée à égalité par le Territoire et l'AFD) gère un parc immobilier de près de 6 000 logements et le FSH (organisme collecteur du « 2 % logement ») gère quelques 500 logements locatifs et plusieurs centaines en accession dont un millier de logements pour le compte des SCI en défiscalisation. Ils produisent à eux deux 450 à 500 logements par an. La demande minimum est estimée pourtant à 1 000 logements par an pendant dix ans. Les plans ambitieux d'augmentation de la production de logements élaborés par ces deux opérateurs (passer de 350 à 500 logements par an pour la SIC, plan quinquennal de 2 089 logements livrés pour le FSH) risquent de buter sur les limites de production du secteur du bâtiment.

¹² Le FSH créé en 1965 est un organisme paritaire qui collecte une cotisation patronale de 2 % sur les salaires du secteur privé pour favoriser l'accession au logement des salariés des entreprises cotisantes. Pour réguler l'évolution des prix du foncier, il a créé d'importantes réserves foncières. Depuis 1998, il intervient aussi sous forme d'aide à la personne dans le locatif. La collecte s'élève annuellement à environ 13,4 millions d'euros.

¹³ Trémolite : matériau local utilisé en badigeon sur les habitations provoquant des risques de cancer de la plèvre des populations.

La province Sud envisage la création pour l'agglomération de Nouméa d'un opérateur pour l'habitat social. Il prendrait la forme d'une SEM. La Société d'économie mixte de l'agglomération du grand Nouméa (SAGN), au capital de laquelle participeraient la Nouvelle-Calédonie, la province Sud, les quatre communes de l'agglomération ; les actionnaires privés seraient la Caisse d'Epargne et la CDC.

La demande de foncier a fait s'envoler les prix et freine l'organisation de l'agglomération de Nouméa. Comme ailleurs dans l'Outre-mer, il n'existe pas d'opérateur foncier, hormis l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) issue des accords de Matignon en 1988, mais dont l'action concerne marginalement la construction de logements, et peu l'agglomération de Nouméa. Deux opérateurs, le FSH et la SIC ont réussi à réserver respectivement 610 ha et 71 ha dans l'agglomération de Nouméa : c'est peu, eu égard aux besoins.

Un contrat de ville pour Nouméa a été conclu pour la période 1993-1997. Il a été prolongé puis étendu à l'agglomération à partir de 1998. Il a permis la réalisation de logements sociaux aidés et très aidés (5 000 logements locatifs ou en accession au cours des dix dernières années), la résorption d'une partie de l'habitat insalubre, l'acquisition et la viabilisation de lotissements ainsi que la réhabilitation du parc ancien dont le quartier Pierre Lenquette et le quartier de la vallée du Tir. Les contrats de ville et d'agglomération pour la période 2000-2004 (23,8 millions d'euros par an financés à 40 % par l'Etat, 42 % les communes et 18 % la province) prévoit aussi bien de l'habitat social avec aménagements urbains et espaces publics, transports en commun, eau et assainissement, équipements de proximité, équipements scolaires que des actions de développement social pour les populations concernées (animation sportive, culturelle, prévention de la délinquance...). Consciente de l'ampleur des demandes en attente (plus de 5 000), de la nécessité de requalifier certaines portions de ville, de reloger les squatters, de dégager du foncier aménagé et de planifier sur le moyen terme toutes ces opérations avec leurs financements, un projet de schéma directeur d'agglomération a été mis à l'étude.

Pour l'instant, les communes qui disposent de ressources très limitées, considérant que le logement social relève du financement de l'Etat, refusent tout effort supplémentaire de leur fiscalité. Elles estiment qu'elles devraient pouvoir bénéficier de la LBU, pour financer la viabilisation des terrains, comme cela s'est pratiqué dans les DOM et comme cela s'est fait de manière exceptionnelle pour la réparation des dégâts après le passage du cyclone Erika.

La défiscalisation peut jouer un rôle non négligeable dans la production de logements, c'est la raison pour laquelle en 1997, répondant à la forte demande, le FSH s'est engagé dans un ambitieux programme de construction de 1 061 logements sur les communes du grand Nouméa. Cet organisme collecteur a bénéficié du soutien du régime d'aide à l'investissement Outre-mer autorisé par la loi Pons. Le montant total de l'investissement s'est élevé à 111,4 millions d'euros. L'investissement défiscalisé était réalisé par des investisseurs métropolitains par le biais de SCI créées à cet effet. Le FSH a joué pour le compte de ces SCI le rôle de « régie locative » devenant l'interface avec les

occupants locaux, et leur seul interlocuteur. Au bout des six ans de paiement des loyers correspondant au remboursement de l'investisseur défiscalisé, le FSH se substituait à la SCI et commençait alors la procédure habituelle d'accession à la propriété.

Tous les logements prévus ont été livrés. Le nombre important de malfaçons et de prestations oubliées, ont soulevé un mécontentement légitime des occupants. Ceux-ci se sont constitués en associations de défense et ont engagé plusieurs contentieux à l'encontre du FSH qu'ils estimaient être leur interlocuteur unique.

Cette opération a eu à connaître trois défauts essentiels : un manque de transparence dans le choix des prestataires, un défaut de contrôle de la conduite des chantiers, des maîtres d'œuvre et une confusion entre SCI défiscalisatrices et la vocation du FSH. Celui-ci a endossé des risques qui ne relèvent pas de sa compétence. Pour autant, cela ne remet pas en cause, pour la majorité des interlocuteurs, l'intérêt de la défiscalisation dans la réalisation d'opérations de logement social. D'ailleurs, on peut citer pour preuve une opération de défiscalisation portant sur 138 logements intermédiaires réalisée par la SIC qui s'est bien déroulée.

On estime qu'environ 8 000 personnes, soit environ mille cinq cents familles, vivent dans des squats répartis sur toutes les communes de l'agglomération. Les conditions de vie varient d'un squat à un autre : on constate bien évidemment dans ces squats d'importants problèmes d'hygiène liés à l'insalubrité et un surpeuplement.

80 % des ménages vivant en squat sont en situation précaire ou au chômage, ce qui ne les rend pas éligibles au financement du FSH réservé aux salariés des entreprises cotisantes.

Pour tenter de remédier à cette situation, la province Sud, la ville de Nouméa et la SIC ont conclu le protocole dit « des 150 familles » qui a pour objectif de reloger chaque année 150 familles identifiées comme prioritaires, provenant des squats et des sites RHI. Sept cents familles ont été relogées avec succès dans le cadre du protocole.

3. Le cas particulier de la province Nord

Dispersé et édifié sur terres tribales, l'habitat présente des caractéristiques sensiblement différentes de celles de la province Sud.

En dehors des terres coutumières, les communes repèrent le foncier disponible et préparent les voiries et la viabilisation nécessaires à l'habitat social et très social.

Les aides sont souvent des aides individuelles à la pierre, versées aux propriétaires pour l'amélioration ou la construction des logements. Il peut s'agir d'apport de matériaux pour l'auto-construction compte tenu des faibles ressources des familles. Elles peuvent aussi prendre la forme de marchés négociés avec les entreprises. Deux opérateurs principaux en sont chargés : l'association TEASOA et la SECAL.

La SECAL construit environ 80 logements par an et en a déjà réalisé 800 sur la province Nord. Les ménages dont les revenus sont inférieurs à 1 680 € par an sont éligibles, mais ils doivent constituer leur apport personnel préalablement à la construction du logement. Les communes doivent pour leur part réaliser la plate-forme en béton et amener l'eau, ce qui peut aussi allonger les délais compte tenu de la dispersion de l'habitat. On distingue trois types d'aides décidées par une commission provinciale d'attribution : l'habitat de solidarité (99 % de fonds publics), l'habitat aidé de type 1 (97 % de fonds publics) et l'habitat aidé de type 2 (93 % de fonds publics).

L'association TEASOA pour sa part, intervient dans l'aide à l'amélioration de l'habitat, les aménagements pour personnes handicapées et/ou âgées, et l'accession à la propriété pour les salariés aux revenus inférieurs à 840 €

Le FSH intervient également à la demande dans les communes pour y réaliser des lotissements réservés à ses ressortissants. Il a ainsi un projet de soixante lots à Koné. Il a aussi constitué les réserves foncières qui lui permettront d'anticiper l'installation des futurs salariés de l'usine du Nord à Koniambo.

Enfin, il convient de signaler un programme d'éradication de la trémolite. La trémolite est un matériau présent dans le sol calédonien. Les populations de la province Nord l'ont utilisé dans leur habitat comme produit d'éloignement des insectes. De fait, ce produit, proche de l'amiante, comporte un sérieux risque cancérogène. Le programme d'éradication s'accompagne d'un suivi sanitaire des populations concernées.

H - LA POLYNÉSIE-FRANÇAISE : UN CONTEXTE MARQUÉ PAR L'APRÈS CENTRE D'ESSAIS DU PACIFIQUE (CEP)

Le logement est une compétence territoriale. Le financement de l'habitat social est accompagné à travers différents contrats et subventions et sa mise en œuvre pilotée par le Territoire. L'intercommunalité est à encourager et les décisions des communes restent soumises à l'approbation de l'Etat. Il existe depuis 1996 un contrat de ville conclu avec l'Etat (qui a déjà été renouvelé une fois depuis) et qui permet l'organisation spatiale du logement sur l'agglomération de Tahiti. Toutes les communes concernées par le contrat de ville de l'agglomération de Tahiti se sont dotées d'un Plan global d'aménagement (PGA) financé par le contrat de ville.

La démographie a, comme nous l'avons vu, triplé au cours des quarante dernières années. L'essentiel de l'accroissement a profité à l'agglomération de Papeete, qui concentre désormais 48,5 % de la population. Le territoire de la commune de Papeete étant assez limité, c'est sa voisine, Faa'a qui a absorbé l'essentiel de ce surcroît de population. « L'habitat spontané » s'y développe donc sur tous les terrains disponibles, soit sur les hauteurs et les pentes, ce qui accroît les difficultés de circulation et de liaison avec les centres urbains, soit sur les rares parties basses disponibles, au premier rang desquelles la zone de sécurité de l'aéroport international de Faa'a.

Compte tenu du relief de l'île, l'urbanisation est contrainte à se développer sur les hauteurs jusqu'à la côte 350. Au-delà les pentes sont estimées impropre à l'urbanisme en raison de la couche nuageuse toujours très basse (à partir de 500 mètres).

On assiste par ailleurs à deux mouvements contradictoires qui viennent aggraver les tensions sur le logement. D'une part, une partie des travailleurs qui avaient été attirés par le CEP provenait des autres archipels, elle manifeste maintenant à l'âge de la retraite le désir de retourner « *au pays* ». D'autre part, des habitants venus de ces mêmes archipels notamment des jeunes pour poursuivre leurs études, rechercher un emploi ou même se faire soigner sur l'île de Tahiti.

Il existe aussi une forte demande de décohabitation : soit entre membres d'une famille nucléaire soit au sein de la famille élargie lorsque la présence de parents éloignés occasionne un surpeuplement.

Dans le logement locatif social, même si la population préfère comme partout l'habitat individuel, une adaptation à l'habitat groupé et même au petit collectif commence à se constater. L'habitat doit pouvoir répondre aux normes modernes de confort, et résister aux cyclones. Les matériaux traditionnels ne sont plus utilisés. On ne trouve désormais, à Tahiti, des constructions typiquement polynésiennes que dans les hôtels internationaux ou encore dans de l'habitat privé, à des coûts élevés.

Le ministère polynésien du Logement finance et réalise annuellement avec son opérateur l'Office polynésien de l'habitat (OPH) 700 logements, dont 500 en habitat dispersé, et 200 en habitat groupé. Il ambitionne de passer dans les prochaines années à 1 000 logements par an, sans être persuadé que le secteur du BTP puisse suivre. Ce rythme serait encore insuffisant pour résoudre les problèmes en attente : sur la seule commune de Faa'a, la résorption de l'habitat spontané nécessiterait 600 logements, soit presque une année de production actuelle. Quatre mille cinq cent familles ont déposé une demande de logement à l'OPH.

Pour les professionnels du BTP (34 entreprises), la commande publique ne représente que 30 % de l'activité du logement aidé. Le reste de l'activité provient des dispositifs de défiscalisation : dispositif Flosse, qui est un dispositif territorial ; dispositifs résultant de la Loi de programme pour l'Outre-mer (LOPOM), ou loi Girardin. En cas d'atonie du marché, la commande publique devient primordiale.

Pour mener à bien sa politique du logement, le gouvernement du territoire s'est doté de deux instruments, l'Office polynésien de l'habitat (OPH) et le fonds d'équipement des îles.

En accession à la propriété, l'un comme l'autre produisent surtout de l'habitat diffus, mais l'habitat groupé tend à progresser en raison de la rareté du foncier, question qui sera développée plus avant. Leur rôle a été essentiel dans les opérations de reconstruction après les cyclones, comme celui de 1998 aux îles Sous le Vent, qui a nécessité la reconstruction de 1 500 logements.

Ils peuvent enfin promouvoir le collectif social, à destination des familles n'ayant pas assez de terrain à partager entre leurs enfants. L'aide, soumise à condition de ressources, peut ainsi aller jusqu'à 45 % du coût de la construction. Une aide en matériaux peut aussi être apportée aux propriétaires désireux d'améliorer leur habitat, 1 000 primes ont ainsi été accordées en 2003, et 300 dans les îles.

En logement locatif, l'OPH s'interroge sur les possibilités de financement et sur la capacité des entreprises locales à supporter le rythme de construction.

La résorption de l'habitat insalubre concerne de nombreuses opérations : il s'agit notamment de Mamao et Timiona à Papeete, et Hotuare a Faa'a. La Société d'aménagement et de gestion de la Polynésie-Française (SAGEP) et le gouvernement ont conclu trois conventions fin 2001 concernant le financement des MOUS destinées à l'accompagnement de ces opérations « à tiroir ».

On note également une certaine dégradation de l'habitat ancien. Dans les années 1960, des blocs d'immeubles ont été édifiés, en nombre heureusement limité, pour accueillir les premiers travailleurs attirés par le CEP. Ils ont, comme partout dans l'Outre-mer, très mal vieilli et constituent désormais des îlots insalubres. Certains logements construits en accession à la propriété, en habitat dispersé ou groupé, vont également nécessiter une rénovation.

L'accès au logement en Polynésie-Française reste pour partie lié à la solvabilité des familles. L'essentiel de l'aide sociale est apporté au travers d'une subvention à l'investissement (aide à la pierre). Malgré les efforts de maîtrise des prix des opérations de logements locatifs sociaux, le niveau des loyers est élevé pour les ménages les plus modestes. Cette situation pose la question de la mise en place d'une allocation logement pour réduire les taux d'efforts souvent excessifs des familles. Une réflexion sur l'accession sociale, aidée à partir d'un produit logement adapté, pourrait être développée pour des familles propriétaires du foncier.

Signalons enfin, des projets d'accession à la propriété sociale à partir de la défiscalisation. L'OPH souhaite développer, pour une catégorie de ménages, sociale et intermédiaire, la programmation de plusieurs opérations faisant l'objet de défiscalisation sur l'île de Tahiti. Un travail d'analyse et de définition de ces opérations est en cours.

I - À WALLIS-ET-FUTUNA

A partir des années quatre-vingt dix, une politique de l'habitat social est amorcée, mais c'est avec la conclusion avec l'Etat de la Convention de développement 1995-2000 qu'un premier programme est mis en place. Il crée des comités d'attribution, habitat et rénovation de l'habitat traditionnel dans chacune des circonscriptions, chargés de répartir et de gérer les dotations.

Le programme vise à :

- construire annuellement une maison par village (21 villages à Wallis et 14 à Futuna) ;
- apporter aux familles sans ressources le minimum de confort et d'hygiène ;
- intégrer le Falé traditionnel (matériaux locaux, véranda, orientation aux alizés) dans le paysage.

Ainsi, 67 habitats et 15 aménagements ont été réalisés à Wallis et 54 habitats et 35 aménagements à Futuna. Les travaux ont été réalisés pour partie par des entreprises locales et pour partie par les villageois agissant en qualité de maître d'ouvrage. A Futuna, il semblerait que les travaux et la désignation des bénéficiaires aient été plus rapides.

Le deuxième programme 2000-2004 est piloté par le service des travaux publics. Les entreprises doivent être désormais patentées et cotiser à la caisse locale des retraites afin de développer l'économie locale.

Il y a certainement encore des mal-logés à Wallis-et-Futuna. Mais la dispersion de l'habitat, son intégration au milieu d'une végétation tropicale les rend moins évidents qu'à Tahiti ou à Nouméa. L'attribution de logements sociaux aux demandeurs par les commissions de circonscription dépend largement des autorités coutumières.

II - UN FREIN À LA CONSTRUCTION : LA PÉNURIE DU FONCIER AMÉNAGÉ

Partout Outre-mer, la question foncière a été évoquée comme étant un frein de premier ordre à la construction de logements. Les causes de pénuries souvent citées sont multiples, l'exiguïté des territoires (Mayotte, Polynésie-Française), la concurrence avec les terres agricoles (La Réunion), la préférence culturelle pour un habitat individuel dispersé, le statut coutumier de la terre, en Polynésie-Française, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna ou sa domanialité (propriété de l'Etat) en Guyane, l'indivision... La question du foncier se pose à deux niveaux, un premier a trait à la politique d'aménagement du territoire et à son volet maîtrise foncière pour l'habitat. Le premier niveau renvoie à la partie opération du SAR et à son articulation avec la programmation de l'habitat. Un deuxième niveau porte sur l'indispensable production de terrains aménagés par des opérateurs fonciers.

Cette question foncière plus ou moins aiguë selon les territoires, est parfois aggravée par l'insuffisance ou l'absence de cadastre et de règles d'urbanisme contraignantes ou encore le manque de volonté à les appliquer lorsqu'ils existent.

Il convient de rappeler la faiblesse des ressources des collectivités locale et tout particulièrement des communes qui se trouvent dans l'incapacité de produire des terrains aménagés, puis ensuite d'assurer les services publics nécessaires, écoles, centres sociaux mais aussi distribution de l'eau, transports, enlèvement et traitement des ordures ménagères...

Enfin, on observe une augmentation du coût du foncier avec la mise en œuvre des dispositifs de défiscalisation, ce qui a pour effet de renchérir les logements et d'une manière générale tous les équipements.

A - LES DIFFICULTÉS DE PRODUCTION FONCIÈRE DANS LES RÉGIONS D'OUTRE-MER

1. La prédominance du domaine public en Guyane

Il peut paraître paradoxal dans ce département aussi vaste et aussi peu peuplé de constater une pénurie de foncier à bâtir. Cette question a d'ailleurs fait l'objet d'un colloque organisé par le CESR le 5 juin 2003.

Des débats vifs, engagés, se dégageait l'idée que la solution de la question foncière était l'indispensable déclencheur à la satisfaction de besoins pressants de logements : sa rareté pesant sur le coût des opérations, pousse à l'habitat collectif et in fine à la constitution de ghettos, alors que l'habitat individuel, parfois en auto production, correspond mieux aux habitudes locales. Le mérite de ce colloque était de réunir pour la première fois l'ensemble des acteurs concernés par cette problématique.

Le problème foncier en Guyane devient vite passionnel. Lors du processus de départementalisation en 1946, le foncier qui aurait dû être transféré à la nouvelle collectivité départementale, est resté dans le domaine privé de l'Etat, et à ce titre soumis aux dispositions du Code des Domaines de l'Etat. Les modalités d'aliénation par l'Etat de son domaine privé sont très complexes. Dans la mesure où les besoins des principaux services publics étaient facilement satisfaits, où la population se développait lentement et où l'agriculture restait à un stade peu développé, la question foncière restait marginale et il était possible d'ignorer les occupations qui se transformaient avec le temps, en propriété privée. Au contraire, le statut domanial du sol guyanais rendait plus facile les grandes opérations d'aménagement, notamment la construction du centre spatial guyanais, qui a permis le déplacement autoritaire des populations vivant dans son périmètre.

Avec l'explosion démographique, le développement des activités induites par le centre spatial, le développement de l'agriculture, la question foncière devient un handicap.

La loi Perben de 1994 prévoyait la mise en place d'un Etablissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG), qui sera effectivement créé en 1997 et ne commencera à fonctionner véritablement qu'en 2000. Ses missions sont de deux ordres :

- rétrocéder aux exploitants agricoles des terres aménagées en vue de l'investissement et de l'exploitation agricole. Il s'agira de régulariser toutes les occupations sans titres, soit 75 % des exploitations. Dans cette opération la distinction entre ceux qui sont véritablement exploitants de ceux qui se sont déclarés agriculteurs pour trouver une solution à leur problème de logements sera délicate ;
- « fabriquer » le foncier nécessaire à la politique locale de l'habitat, c'est-à-dire livrer aux aménageurs, et constructeurs de logements, des terrains provenant du domaine de l'Etat, des acquisitions, des préemptions ou expropriations. Ces terrains devront être dotés des aménagements primaires.

La lenteur dans la mise en place de l'EPAG a fait largement douter et de la volonté de l'Etat d'aliéner ses terrains, et des capacités de l'EPAG à agir.

Cependant, l'ordonnance n° 98-777 du 2 septembre 1998, portant dispositions particulières aux cessions à titre gratuit des terres appartenant au domaine privé de l'Etat en Guyane et le décret n° 2000-225 du 10 mars 2000 relatif aux concessions et cessions à titre gratuit de terres appartenant au domaine privé de l'Etat en Guyane qui marquent une nette volonté de l'Etat de faciliter ces transferts de propriété, se heurtent à certaines difficultés de mise en œuvre.

- *l'absence de cadastre.* Dans un territoire de cette ampleur, où certaines parties sont encore imparfaitement cartographiées, le cadastre se limite aux centres urbains les plus anciens, comme l'île de Cayenne. Face à la nécessité de disposer de données relativement opposables, le préfet a décidé de développer une première étape, avec des documents d'arpentage que devraient permettre les observations par satellite, plus rapides que les traditionnels bornages ;
- *la question des squatters.* La lenteur mise par l'Etat à répondre à la demande de foncier a inévitablement favorisé l'apparition de squatters dans des zones où le foncier est rare, comme l'île de Cayenne. A Cayenne même, bon nombre de squats ne se présentent pas comme un ensemble de masures misérables, ce sont souvent de coquettes villas de standing. Il est à craindre que toute opération de bornage ou de zonage n'installe chez les squatters l'illusion qu'une régularisation légitimerait ainsi leur situation. Une solution autoritaire de destruction de ces constructions illégales suppose en amont une opération de relogement, or les terrains disponibles sont rares ;
- *la propriété collective du sol chez les Amérindiens.* Dans leur culture, la propriété du sol est collective : seule l'autorisation du chef coutumier, concédant à une ou plusieurs familles le droit de s'installer permet la construction ; mais cette propriété collective ne favorise pas l'obtention des prêts immobiliers nécessaires, par

définition attribués individuellement. Les opérations de cession collective des terres à une communauté, en théorie possibles, posent ensuite des imbroglios juridiques à n'en plus finir aux collectivités locales chargées d'installer les Voiries et réseaux divers (VRD) nécessaires, puisqu'elles ne sont pas propriétaires des terrains nécessaires et qu'apparemment la propriété collective complique encore les cessions nécessaires. Avec ces retards et difficultés la frustration des habitants grandit ;

- *l'absence de documents de planification.* Les collectivités locales manquent cruellement de documents de planification spatiale : schémas d'aménagement de zone, PLU, plans locaux de l'habitat, faute de pouvoir projeter des opérations d'urbanisme sur un sol qui appartient à l'Etat. Le manque de moyens techniques de ces mêmes collectivités est réel même s'il existe des possibilités de mise à disposition de services de l'Etat comme la DDE, la difficulté à planifier s'observe à tous niveaux. Il a fallu huit ans pour approuver le SAR, c'est-à-dire que ses dispositions sont probablement dépassées au moment où il s'applique enfin. L'EPAG ne peut livrer des terrains aménagés que sur les emplacements déterminés par les documents d'urbanisme, or ces données essentielles sont souvent absentes du foncier disponible ;
- *la rareté du foncier disponible sur certaines zones.* L'inégale répartition de la population et sa concentration sur la frange littorale et l'île de Cayenne qui rassemble plus de la moitié de la population rendent le foncier rare. A Cayenne et dans les communes avoisinantes, cette rareté et donc sa cherté, que ce soit à l'achat ou à l'expropriation, pèsent lourdement sur les coûts d'opérations. Le développement des squats, autre forme de réponse à l'urgence des besoins, renforce ces phénomènes ;
- *les difficultés de financement de l'aménagement* ; lorsque l'Etat met à la disposition des collectivités des terrains, ceux-ci ne sont pas viabilisés. Leur viabilisation incombe souvent à l'aménageur et vient renchérir les coûts de l'opération. C'est le cas pour les établissements scolaires ou sociaux, ça l'est aussi pour le logement à travers l'EPAG.

Le logement social est financé Outre-mer par la Ligne budgétaire unique (LBU). Or cette LBU est rarement consommée dans sa totalité du fait de la difficulté à boucler les opérations. Afin de remédier à cette situation préoccupante, il avait été admis qu'une partie de la LBU pouvait permettre de financer l'acquisition de terrains aménagés ou l'aménagement de foncier nu pour le logement social.

Le Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), créé par la Loi d'orientation pour l'Outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000, pour prendre justement en charge les opérations de viabilisation des terrains constructibles en logements sociaux, devait s'appliquer dès 2001. Financé conjointement par l'Etat, (FIDOM), les collectivités et l'Europe, il est donc un outil

complémentaire à l'EPAG et aux autres opérateurs qu'il pourra subventionner dans leurs opérations de construction de logements.

La grande nouveauté, outre le retour à une certaine orthodoxie comptable par rapport à la dérogation acceptée par la LBU, est l'appel au cofinancement de l'Europe et des collectivités locales. Ces dernières font observer que la politique du logement social est une compétence de l'Etat et qu'il est anormal de faire appel à elles pour la financer, alors qu'elles doivent déjà supporter les coûts d'aménagement des terrains pour les constructions scolaires ou sociales.

Ces divergences d'appréciations ont jusqu'à la récente signature de la convention financière organisant le FRAFU, rendu plus difficiles les opérations de construction de logements sociaux, pourtant urgentes.

Le logement en Guyane va être rapidement confronté à de redoutables défis. La très forte croissance démographique attendue (on envisage 400 000 habitants en 2020, contre 180 000 aujourd'hui), la jeunesse de la population, vont faire exploser la demande. La faiblesse des ressources actuelles de cette population impose et imposera encore de donner la priorité au logement social, que ce soit en locatif ou en accession à la propriété. Or le foncier de plus en plus rare est aussi de plus en plus cher.

Les insatisfactions sur le logement, en quantité et en qualité, déjà très fortes, risquent bien de devenir une poudrière sociale et de généraliser des comportements d'occupation illégale, sur-occupation et d'extension de l'habitat spontané.

Dans le respect du principe de libre administration des collectivités locales, on peut imaginer que des communes définissent des plans d'aménagement et de construction sur leurs territoires, sans pour autant doter l'ensemble de la commune d'un PLU. Des documents d'urbanismes moins sophistiqués sont possibles en attendant. Cela leur permettrait de solliciter et l'EPAG comme aménageur foncier, et les divers fonds publics nécessaires : fonds européens, fonds du contrat de plan Etat-région, LBU, FRAFU, etc. pour mettre en place le financement des aménagements et services publics indispensables à la production du logement.

2. L'actualité de la question urbaine et foncière en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion

Contrairement à la **Guyane**, dans ces trois régions la question foncière s'inscrit dans un statut du foncier différent. Dans ces îles, l'essor démographique, et sa concentration dans certaines zones, influent sur la disponibilité et le prix du foncier, sur la construction de logements.

La tendance est à l'étalement urbain avec une nette désaffection et une dégradation des centres-villes. Pointe-À-Pitre et Fort-de-France illustrent parfaitement ce mouvement.

L'occupation illégale du domaine public maritime, de terres communales ou privées en dépit de l'adoption d'un cadastre et de documents d'urbanisme subsiste. En **Guadeloupe**, comme en **Martinique**, l'habitat spontané continue à se développer et le permis de construire est une formalité souvent jugée

facultative. Ces pratiques outre les atteintes évidentes portées à l'environnement sont préjudiciables au recouvrement des finances locales déjà peu abondantes. Elles ne sont pas toujours synonyme de qualité et de respect des normes de construction.

Il existe depuis 1991 des Conseils départementaux de l'habitat (CDH) responsables de la programmation du logement social.

Face à la pénurie de foncier le FRAFU, subventionne des acquisitions de terrains et procède à leur viabilisation. Il permet aussi de financer les études préalables et les compléments pour le logement social.

A la **Réunion**, les villes ont une densité faible (onze logements à l'hectare) et leur croissance procède davantage de leur extension que de leur densification, alors que le SAR prévoit trente logements par hectare. Afin de canaliser cette extension anarchique au détriment de la surface agricole, un Etablissement public foncier régional (EPFR) a été créé fin 2002. Il regroupe, la région, le département, différentes communes et leurs groupements et a pour vocation la constitution et le portage de terrains nécessaires au logement social et aux équipements publics. Les besoins ont été estimés à 4 500 ha pour 9 000 logements à construire par an d'ici 2010 selon l'INSEE (7 430 logements par an selon l'Agence pour l'observation de la Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH) d'ici 2020). A ce jour seuls 1 400 ha ont été identifiés par l'EPFR déléguataire du droit de préemption et d'expropriation, qui perçoit une taxe, la Taxe spéciale d'équipement (TSE) assise sur les « quatre vieilles » (foncier bâti et non bâti, taxe professionnelle et taxe d'habitation). L'EPFR a reçu une première subvention de 11,5 millions d'euros en provenance et à parité, de l'Etat, de la région et du département.

Cette pénurie de foncier entraîne une hausse de son coût (+ 60 % entre 1993 et 2003). Pourtant, la « case à terre » dévoreuse de terrain continue à prédominer à la demande unanime de la population. Elle suppose aussi la mise en place d'équipements (adduction d'eau et électricité, assainissement, ouverture de routes, écoles...) et de services (ramassage scolaire, enlèvement des ordures ménagères).

D'un côté cette pénurie foncière et la modicité de la fiscalité des collectivités face aux coûts croissants de l'aménagement et l'équipement des terrains disponibles, ne favorisent pas la poursuite d'une politique d'accès au logement social pour les plus modestes. Cette situation est parfois conjuguée avec l'attitude de certains édiles qui ne souhaitent pas favoriser une concentration de familles modestes dans le seul logement locatif social et qui reprochent bien souvent aux opérateurs de favoriser la constitution de vastes quartiers d'habitat exclusivement locatif.

De l'autre, les opérateurs dénoncent le manque de terrains équipés pour expliquer la baisse de leur production de logements sociaux (qui représentent le tiers de la production totale) et qui favorise le développement de l'habitat informel. Ils estiment qu'il est possible de relever le défi en densifiant le tissu urbain lorsqu'il est déjà viabilisé et qu'il existe des « dents creuses » pouvant recevoir des opérations de petite taille pour lesquelles des financements existent.

Ces évolutions entraînent bien évidemment une transformation des pratiques de constructions pour faire évoluer celles-ci vers une véritable culture d'opérateur urbain. Cet enjeu rejoint une attente forte des maires sur la reconquête des centres-villes.

Il faut en outre rappeler l'existence des risques sismiques et cycloniques. Ceux-ci nécessitent l'adoption de normes de construction particulières et imposent un contrôle rigoureux de leur application en même temps qu'un contrôle de l'occupation des sols afin d'éviter les zones à risques (bord des ravines).

3. Mayotte, une collectivité départementale sans cadastre

Cette nouvelle collectivité ne s'est pas encore dotée d'un cadastre ce qui complique grandement la situation sur un archipel exigu où la densité de la population dépasse les 400 habitants au km².

Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) a reçu pour mission notamment de :

- conduire les opérations de régularisation foncière ;

C'est-à-dire de reconnaître l'organisation parcellaire coutumière, afin de l'intégrer dans le droit commun et créer ainsi une propriété privée protégée et un marché foncier transparent et fluide.

Le domaine privé de la collectivité ainsi que la zone des pas géométriques sur tout le littoral de l'île sont également définis. Cette dernière étant déclarée « imprescriptible et inaliénable » ;

- organiser et suivre le marché foncier.

Le CNASEA devient ainsi l'opérateur foncier de la collectivité chargé en particulier de :

- la mise en œuvre de la politique de l'habitat ;
- la constitution de réserves foncières ;
- la réalisation d'équipements collectifs ;
- la lutte contre l'insalubrité ;
- la sauvegarde du patrimoine et des espaces naturels.

Cette politique de régularisation foncière est lente à se mettre en place. Environ 20 % des communes ont été traitées. En outre, les particuliers ayant reçu un certificat de propriété par le CNASEA ne font pas légaliser ce document par un notaire freinant ainsi l'établissement d'un cadastre sur le territoire.

Dans les faits, l'occupation irrégulière des sols reste encore très importante et les candidats à l'acquisition d'un logement peinent à apporter la preuve de la propriété du terrain sur lequel ils souhaitent édifier leur habitat. L'attribution de parcelles par la collectivité ne permet pas toujours d'accélérer le processus de construction, l'apport personnel nécessaire (environ 10 %) en complément de l'aide à la pierre accordée par la collectivité peut prendre plus de 18 mois pour être réunie. L'opération peut nécessiter un « décasement » avant le « recasement ».

Toutes les règles nationales ne sont certes totalement pas transposables à Mayotte, mais un corpus spécifique mériterait d'être élaboré afin d'éviter le développement anarchique de l'urbanisation, alors même que toutes les communes ont leur propre Plan d'occupation des sols (POS).

B - L'ATTACHEMENT À LA TERRE : INDIVISION ET DROIT COUTUMIER DANS LE PACIFIQUE

1. En Polynésie : l'indivision

Comme dans beaucoup de sociétés du Pacifique notamment, le mode traditionnel de la propriété polynésienne est l'indivision en dépit des nombreuses tentatives pour faire évoluer ce statut. Une même propriété peut donc se trouver possédée par un grand nombre d'héritiers indivis, que leur titre de propriété soit juridiquement reconnu ou non. A cette première difficulté s'ajoute le poids de l'histoire : à partir de 1880 et de la prise de souveraineté française, les titres de propriété coutumière, souvent collective, devaient être déclarés, malheureusement cette obligation a été fréquemment méconnue des populations indigènes.

Le Polynésien partage son espace vital entre la terre « *fenua* » qui signifie à la fois le pays, la patrie, la parcelle de terre et la mer « *moana* » qui lui fournit son alimentation. Culturellement le *fenua* est un facteur d'enracinement, d'identification de l'individu et de continuité généalogique en raison de son indivisibilité. L'identification des terres et de leurs propriétaires en 1852 s'inscrit dans une volonté de rupture avec cette tradition, avec notamment, la création d'un service au cadastre en 1862 en même temps que d'un service de l'Etat civil. Ces dispositions n'eurent que peu d'effet, les habitants marquant leur peu d'empressement à l'enregistrement et à la publicité foncière. Le nouveau cadastre mis en place en 1975 devait apporter plus de précision topographique et d'état civil des propriétaires. Il couvre un tiers du territoire.

Des familles entières découvrent donc, à l'occasion d'une transaction ou d'une opération immobilière, qu'elles ne sont pas propriétaires de terres, qu'elles croyaient détenir en toute bonne foi de leurs ancêtres. Cela se traduit par des contestations devant les tribunaux, ponctuées par de véritables recherches paléographiques et généalogiques qui prennent énormément de temps. Parfois même, on assiste à des occupations de terres et à des actions violentes, pour prouver la possession. Le Polynésien se trouve le plus souvent tiraillé entre son attachement ancestral à la terre et la valeur économique avec les dérives spéculatives qu'elle peut entraîner aujourd'hui.

L'application de l'article 815 du Code civil selon lequel « *nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision* », comme celle du principe de l'usucaption trentenaire (article 2262) selon lequel l'occupant d'une terre depuis trente ans et se comportant comme son propriétaire peut en devenir propriétaire si les propriétaires ne se manifestent pas, ne va pas sans créer de nombreux litiges et contentieux. De même, l'application des règles relatives à la filiation prévues par le Code civil ne correspond pas aux traditions polynésiennes où concubinage et enfants naturels générèrent des droits différents à l'héritage.

Pourtant, la sortie de l'indivision permettrait la reconnaissance de droits individuels et la construction de logements sur des bases fiables. Afin de respecter les traditions polynésiennes, l'adoption de règles particulières permettant la gestion de l'indivision débloquerait sans doute bien des situations.

A ce poids de l'histoire s'ajoute celui de la géographie qui laisse peu de terres disponibles pour la construction, ce qui fait du problème foncier à Tahiti un véritable casse-tête. Dans les îles, cette question ne revêt pas la même acuité. En l'absence d'opérateur foncier et d'instruments d'intervention (le droit de préemption supposerait l'existence de documents d'urbanisme à l'état embryonnaire en Polynésie, et des moyens financiers considérables), c'est donc la loi du marché qui prévaut. Pour remédier à cette difficulté quelques mesures palliatives susceptibles de dégager du foncier à notre connaissance ont été adoptées ou envisagées. Il s'agit notamment de l'octroi par les banques de crédits à des constructeurs, propriétaires ou non de terrains, sous réserve de l'accord exprès de l'ensemble des co-indivis mais sans aller jusqu'à la dissolution de l'indivision. Par ailleurs, le gouvernement territorial envisage de reverser au territoire toutes les propriétés où les co-indivis qui n'arriveraient pas à se mettre d'accord.

Cette insécurité de la propriété liée à un cadastre imparfait ainsi que sans doute l'absence de documents d'urbanisme qui auraient été pourtant nécessaires expliquent, pour partie, l'urbanisation rapide et désordonnée de l'agglomération de Papeete. L'Etat en son temps ne s'en n'est pas préoccupé, quant au territoire ne l'ayant pas reçu dans ses prérogatives, il ne s'est pas investi dans ce domaine tout de suite. Rappelons en outre que les communes polynésiennes créées à partir de 1970 disposent de très peu de ressources propres et d'une fonction publique territoriale limitée.

La démarche de programmation spatiale ne s'est donc mise en place qu'à partir de 1996, avec le premier contrat de ville signé entre l'Etat et les communes de l'agglomération de Papeete. Cela a permis de développer une première expérience d'intercommunalité en Polynésie et une première réflexion globale sur les équipements nécessaires dans l'agglomération.

La modestie des sommes en jeu ne permet pas de combler le retard en équipements collectifs, tout spécialement dans le domaine des réseaux divers : eau, assainissement, électricité, transports. C'est ainsi que de nombreuses parties communales ne sont pas raccordées à tous les réseaux, ou que ceux-ci peinent à rattraper une urbanisation galopante.

La réglementation du territoire prévoit bien une aide à la viabilisation des habitats groupés pour des constructions nouvelles ; mais le solde est à acquitter par les communes ou les propriétaires. Là où l'urbanisation est plus ancienne, et souvent anarchique, les communes en ont la charge totale. Or la faiblesse de leurs moyens d'intervention les rend de ce point de vue totalement dépendantes des subventions du territoire. La création récente d'un Fonds intercommunal de péréquation (FIP) alimenté principalement par les fonds du territoire, devrait assurer une certaine équité dans la répartition des crédits.

Les communes, bridées dans leurs possibilités juridiques, ne disposent pas de compétences sur le droit du sol, celui-ci relève du territoire. Elles n'auraient de toute façon pas les moyens d'instruire les demandes de permis de construire faute de services techniques compétents. Ainsi un maire ne peut s'opposer à une opération de construction, individuelle ou collective, sur le territoire de sa commune et ne peut donc influer sur son devenir.

La tutelle juridique de l'Etat n'est pas des plus pesantes et depuis peu les maires sont invités aux commissions de répartition des logements sociaux construits sur leur territoire. Certains ont ainsi pu enfin faire valoir qu'une construction de logements sociaux sur leur territoire devait accueillir aussi bien des personnes mal-logées d'autres communes que leurs propres administrés dans une situation identique en occupant des logements prêts à être livrés.

Une modification de la loi organique de 1996, portant statut d'autonomie du territoire vient d'être adoptée le 27 février 2004. Pour ce qui nous concerne aux termes de l'article 14, l'Etat conserve ses compétences concernant : « *les règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; coopération intercommunale ; contrôle des actes des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; régime comptable et financier et contrôle budgétaire de ces collectivités ; fonction publique communale ; domaine public communal ; dénombrement de la population...* »

L'article 19 précise que « *la Polynésie-Française peut subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré.* »

Dans le but de préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de la Polynésie-Française et l'identité de celle-ci, et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la Polynésie-Française peut exercer dans le délai de deux mois son droit de préemption sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration de transfert, à charge de verser aux ayants-droits le montant de la valeur desdites propriétés foncières ou droits sociaux. A défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation. »

2. En Nouvelle-Calédonie : le droit coutumier

Ici, il faut avoir présent à l'esprit une donnée culturelle fondamentale « *l'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à la terre*¹⁴ ».

¹⁴ Accord de Nouméa (article 1-4).

Selon le dernier recensement de la population de 1996, on comptait 341 tribus regroupées en 160 réserves autochtones couvrant du 21 % du territoire. 28,7 % de la population Kanak vit en tribu. La terre, héritage de l'histoire foncière coloniale est constituée dans sa majorité de terrains domaniaux (Etat, territoire, provinces et communes). En 1982, des Groupements de droit particulier local (GDPL) ont été mis en place pour concilier les exigences du droit civil européen et celles de l'organisation coutumière traditionnelle. Ils ont permis par des procédures légères et rapides de répondre aux nombreuses demandes de transfert de terres ancestrales aux tribus ou aux clans.

Depuis 1978, un important programme de réforme foncière a été engagé d'abord par le territoire puis par l'ADRAF. Cette agence, créée en 1986, devenue établissement public d'Etat en 1989, conduit une politique d'acquisition et de redistribution des terres pour un développement du foncier coutumier. Dotée par délégation du droit de préemption et destinataire de toutes les Déclarations d'intention d'aliéner (DIA), elle a permis une évolution de la répartition du foncier figurant en annexe n° 2.

La loi organique de 1999 qui réaffirme le lien Kanak à la terre, précise dans son article 18 l'existence de terres coutumières, inaliénables, incommutables et insaisissables.

La question foncière traitée par l'ADRAF concerne dans sa grande majorité des terres agricoles, la part réservée à l'habitat restant marginale même si la cession de terres aux GDPL peut comprendre des lots à bâtir. Ceux-ci se font depuis peu sous forme d'attribution mixte, associant un acte de cession gratuite à un acte de cession payante à une personne.

La politique du logement étant largement assise sur une aide à la pierre tant pour le logement social que pour le logement privé à travers les différentes formes de défiscalisation, la question foncière reste une préoccupation constante. D'une part pour les particuliers notamment ceux disposant de faibles ressources et souhaitant s'établir hors des terres coutumières de leur clan ou de leur tribu et qui ne peuvent apporter leur terrain. C'est le cas de nombreux ressortissants des provinces du Nord, des îles, des Wallisiens et Futuniens installés dans l'agglomération de Nouméa, souvent contraints à « squatter » des terrains urbanisables. D'autre part, les communes, compte tenu de la minceur de leur budget ne peuvent offrir des terrains aménagés pour accueillir les ménages les plus modestes.

Enfin, il faut rappeler que les communes, en l'absence de schéma directeur et de droit de préemption qui relèvent de la compétence des provinces, ne peuvent exercer une réelle maîtrise de leurs sols. L'adoption de documents d'urbanisme devient urgente. Pour le moment c'est le territoire qui délivre les permis de construire. Seules les communes dotées d'un plan d'urbanisme (Nouméa, Dumbéa) sont habilitées à délivrer ces autorisations.

L'Agence pour le développement urbain et l'aménagement (ADUA) étudie les perspectives d'urbanisation de la province Sud à l'horizon 2010.

Pour répondre aux besoins en matière d'habitat, une véritable politique foncière sur les terrains domaniaux et communaux devrait être privilégiée. La maîtrise des risques de spéculation foncière liée aux nombreux programmes de défiscalisation immobilière passe par une gestion foncière en faveur de l'intérêt général.

Enfin, les opérations de logement social sont confrontées à une surcharge foncière de plus en plus lourde qui ne favorise pas le maintien d'un niveau de loyer compatible avec le revenu des plus modestes.

3. A Wallis-et-Futuna aussi le droit coutumier

Il n'y a pas de cadastre à Wallis-et-Futuna, petit archipel où existe une multiplicité de pouvoirs (administrateur supérieur, chef de territoire, trois rois, une chefferie, une assemblée territoriale, un conseil de circonscription...) aux influences plus souvent concurrentes qu'en synergie, ce qui empêche cette collectivité d'évoluer à un rythme plus soutenu. L'absence également de plan d'aménagement et de gestion à long terme du territoire entrave cette évolution.

Avec un taux de chômage concernant 80 % de la population active, la demande d'habitat social est des plus importantes et se heurte à l'absence de terrains équipés en raison de la faiblesse des ressources des circonscriptions.

Les terres coutumières sont contrôlées par la chefferie et la politique du logement reposant sur l'aide à la pierre, les candidats, à l'accession, doivent apporter leur parcelle laquelle est généralement de bonne dimension permettant d'accueillir outre le falé, les dépendances (poulailler et porcherie) et les cultures vivrières indispensables à l'alimentation de base des habitants.

III - LE FINANCEMENT DU LOGEMENT OUTRE-MER : ÉLÉMENTS DE REPÈRES

A - DANS LES RÉGIONS D'OUTRE-MER

Il existe un financement différencié selon que l'on est dans une région ou une collectivité. Ce mode de financement n'est pas le même qu'en métropole où les crédits d'Etat sont inscrits au budget du ministre chargé du Logement alors que dans ces entités, ils relèvent du ministère de l'Outre-mer.

1. La ligne budgétaire unique : une avancée dans la fongibilité et dans la déconcentration de l'aide à la pierre

Afin de combler un retard chronique de construction de logements, d'amélioration du parc ancien et poursuivre l'effort de résorption de l'habitat insalubre, la politique du logement Outre-mer priviliege les aides à la pierre regroupées dans une LBU dont la gestion a été confiée au ministère de l'Outre-mer depuis 1996.

Cette ligne budgétaire présente l'avantage de permettre la fongibilité de toutes les aides (la construction neuve de logements sociaux, l'amélioration et l'accession). Elle en confie la gestion au niveau local, lui donnant ainsi la possibilité de mieux répondre aux besoins exprimés au sein du conseil

départemental de l'habitat. Les crédits concernant la résorption de l'habitat insalubre sont aussi gérés localement à partir d'une décision prise dans le cadre du Comité interministériel des villes (CIV).

Ces dispositions sont particulièrement appréciées dans les régions d'Outre-mer qui y trouvent la souplesse et la rapidité d'intervention, au plus près des besoins qui leur faisaient défaut précédemment. Ce système est donc novateur par rapport à la situation métropolitaine.

Il convient de signaler la déconnexion entre prêts et subventions au logement locatif social (décret 2001-201 du 2 mars 2001). Cette mesure facilite la fongibilité des aides qui sont directement versées par les préfets aux opérateurs et diminue le montant des prêts à garantir d'environ 30 %. Elle permet à la CDC de calculer directement les taux en fonction de la variation des taux du livret A, sans attendre la publication d'un arrêté ministériel qui était source de retard dans l'attribution des décisions de financement.

2. Locatif et accession très sociale : une prédominance de l'offre locative

Différents produits d'aide à la pierre ont été mis en place, ils concernent aussi bien le locatif que l'accession, la construction neuve que la réhabilitation.

2.1. *Le locatif*

Les subventions de l'Etat, directement versées aux opérateurs sont destinées au logement de personnes sous plafond de ressources réglementaires :

- le Logement locatif social (LLS) : à la subvention de l'Etat de 27 à 30,5 % selon le département, s'ajoute le prêt de la CDC (taux actuel de 3,45 % sur 35 ans maximum) ; en 2002, 2 845 LLS ont été financées pour une dépense de 53 millions d'euros, soit 23,17 % de la LBU ;
- le Logement locatif très social (LLTS) : la subvention de 32,5 % à 36 % de l'Etat est complétée par un prêt de la CDC (taux actuel de 2,95 % sur 35 ans maximum). Les loyers de sortie sont inférieurs ou égaux à 80 % des loyers plafonds des LLS ;
- En 2002, 2 162 LLTS ont été financés pour une dépense de 58,84 millions d'euros, soit 25,73 % de la LBU.
- le logement locatif intermédiaire propose un loyer de sortie qui se situe entre celui du LLS et celui du marché libre ; le PLI, avec un taux fixe de 5,5% sur 25 ans, est devenu moins attractif depuis la baisse des taux d'intérêts bancaires intervenue ces dernières années.

2.2. *L'accession très sociale*

En Outre-mer, l'accession n'est pas comme en métropole l'aboutissement d'un parcours résidentiel mais le mode traditionnel d'hébergement. Elle est aussi souvent utilisée comme un moyen de lutte contre l'exclusion et la résorption de l'habitat insalubre. C'est la vocation particulière du LES.

- le LES : Il s'agit d'une aide à la pierre qui peut atteindre 50% maximum du prix de revient d'un logement en accession très sociale, l'aide de l'Etat est plafonnée par arrêté, elle est fonction de la composition familiale et des ressources. Ce produit vise tout particulièrement les ménages à très faibles ressources ;

En 2002, 2 840 LES ont été financés, soit 53 millions d'euros représentant 25,6 % de la LBU.

Ce produit est très apprécié par les populations, notamment celles qui peuvent apporter leur terrain. Il concerne essentiellement l'habitat individuel qui correspond à une demande très majoritaire des habitants et à un mode de vie mieux adapté aux traditions et au climat.

Ceux qui ne peuvent en bénéficier car justifiant d'un revenu à peine plus élevé s'estiment victimes d'une injustice. Il est vrai que les bénéficiaires de LES pour l'accession peuvent aussi percevoir l'Allocation logement (AL) ce qui diminue d'autant le poids de la dette alors que les locataires considèrent qu'ils versent « à fonds perdus » un loyer chaque mois. Cette question des conditions de l'accession sociale comparées à l'effort consenti dans le locatif éclaire d'emblée l'absence de produit d'accession pour les plus modestes qui sans pourtant pourvoir bénéficier d'un LES ne peuvent objectivement accéder au marché libre du logement.

- l'accession sociale par le Prêt à taux zéro (PTZ) couvre 40 % du coût du logement ; le PTZ est surtout distribué à La Réunion pour des raisons liées à des difficultés de distribution par les réseaux bancaires, il est moins mobilisé aux Antilles et en Guyane.

En 2002, 967 PTZ ont été accordés soit une dépense de onze millions d'euros représentant 4,71 % de la LBU.

2.3. La réhabilitation du parc locatif social

La procédure est celle de la Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) cependant le préfet dispose d'un pouvoir plus étendu concernant les montants des subventions accordées et leurs taux.

En 2002, 820 logements ont été réhabilités, soit une dépense de 5,1 millions d'euros représentant 2,22 % de la LBU.

2.4. La réhabilitation du parc privé

Pour les propriétaires occupants et sous conditions de ressources une subvention peut être accordée allant jusqu'à 70 % du montant des travaux.

En 2002, 2 444 logements ont aussi été réhabilités, soit une dépense de 42 millions d'euros représentant 18,28 % de la LBU.

2.5. La résorption de l'habitat insalubre

Les besoins restent encore importants. Environ 25 % du parc de logements mérite une intervention. Quinze pour cent sont réellement insalubres. Afin d'activer les opérations de résorption, les moyens octroyés ont été maintenus voire augmentés de façon significative 30 millions d'euros en 2003, contre 27,4 millions d'euros en 2002 et 19,8 millions d'euros en 2001.

En outre pour faciliter et accélérer les procédures de nouvelles dispositions ont été adoptées par la circulaire de mai 2000 permettant un engagement plus rapide des crédits.

Le tableau ci-après retrace le suivi des autorisations de programmes depuis 1996.

Tableau 17 : Chapitre 65-01 article 10 - suivi des autorisations de programme depuis 1996 (en euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
LFI	175 246 246,28	175 316 369,82	152 449 017,24	152 449 017,24	148 485 342,79	181 414 330,51	255 506 000,00
Report		1 088 485,98	47 383,75	47 251,89	46 129,32	270 238,56	6 563 452,60
Créance	87 771 759,43	84 779 185,22	78 480 479,51	82 498 928,89	77 591 284,03	57 729 377,54	-
Autres mvt ext.	-	-	-	-533 571,56	-	-	- 266 786,00
Annulation	- 10 336 043,37	- 24 529 046,87	- 10 747 655,72	- 1 905 612,72	- 6 631 976,33	- 4 311 613,26	- 3 843 319,00
Total	252 682 263,62	236 655 298,59	220 229 529,37	232 556 318,49	219 491 084,71	235 102 638,39	257 959 347,60
GUADELOUPE							
LBU Bud	24 772 965,30	21 900 825,82	12 805 717,45	16 769 391,90	15 434 071 56	43 066 262,42	48 233 000,00
Créance	12 759 982,74	5 872 336,14	6 593 420,00	5 793 062,66	8 842 043,00	12 805 717,45	-
SPIOM	137 204,12	253 370,27	192 339,59	-	193 152,00	76 228,28	267 550,00
CDC	31 645 367,00	29 592 793,43	33 794 898,14	32 733 054,00	33 218 002,40	-	-
PLI	-	-	-	-	165 076,63	-	-
PTZ	-	2 073 306,63	-	1 219 592,14	1 119 128,24	4 268 572,48	2 460 000,00
Reprises	- 4 573 470,52	- 2 499 554,09	-	-	- 4 539 122,22	- 2 691 231,89	- 2 644 756,38
S/total Guadeloupe	64 742 048,64	57 193 078,20	53 386 375,17	56 515 100,68	54 432 352,51	57 525 548,75	48 315 793,62
GUYANE							
LBU Bud	6 250 409,71	11 647 104,92	9 787 226,91	11 464 166,10	10 947 059,03	20 961 739,87	14 268 000,00
Créance	2 969 706,86	1 579 371,82	2 723 044,35	3 146 123,45	6 765 687,38	5 363 613,77	-
SPIOM	91 469,41	45 734,71	134 155,14	-	135 374,73	114 568,00	-
CDC	9 070 716,53	10 672 041,00	12 287 085,89	10 650 088,34	9 226 556,62	-	-
PTZ	-	945 183,91	-	-	457 347,05	2 210 510,75	-
Reprises	-	-	-	- 115 861,25	- 75 289,18	- 247 027,26	- 110 126,36
S/total Guyane	18 382 302,50	24 889 436,35	24 931 512,28	25 144 516,64	27 456 735,63	28 403 405,13	14 157 873,64
MARTINIQUE							
LBU Bud	10 069 257,59	14 848 534,28	6 555 307,74	7 399 875,30	6 576 279,09	26 594 989,46	41 821 000,00
Créance	16 246 491,77	6 436 397,51	8 898 296,69	9 379 594,09	11 245 307,85	14 330 207,62	-
SPIOM	198 183,72	121 959,21	91 469,41	-	282 411,80	245 268,96	218 513,00
CDC	25 032 128,63	27 289 288,78	22 518 396,79	20 306 660,35	14 116 779,00	-	-
PTZ	-	1 311 061,55	2 359 910,79	3 048 980,34	2 744 082,31	2 667 857,80	2 460 000,00
Reprises	-	- 5 945 511,67	-	-	- 2 717 967,10	- 2 665 343,76	- 514 250,66
S/total Martinique	51 546 061,71	44 061 729,66	40 423 381,41	40 135 110,08	32 246 892,94	41 172 980,08	43 985 262,34

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
RÉUNION							
LBU Bud	14 528 391,34	25 779 128,81	18 217 657,56	29 514 129,74	17 411 643,26	52 442 461,93	74 434 000,00
Créance	25 644 211,43	7 317 552,83	15 816 280,64	25 403 259,51	18 661 145,47	17 084 351,57	-
SPIOM	304 898,03	163 120,45	38 112,25	45 734,71	54 424,30	37 807,36	-
CDC	63 411 168,72	58 609 482,02	40 188 609,92	26 221 230,96	37 350 009,22	-	-
PLI	-	-	-	-	133 555,37	-	-
PTZ	-	3 140 449,76	8 153 003,78	7 988 328,50	12 348 385,18	11 433 676,29	7 380 000,00
Reprises	-	-	-	-	1 525 513,18	- 758 123,09	- 1 601 706,86
S/total Réunion	103 888 669,53	95 009 733,87	82 413 664,16	89 172 683,42	84 433 649,64	80 240 174,05	80 212 293,14
MAYOTTE							
LBU Bud	11 372 696,69	13 872 860,57	15 827 720,87	19 665 923,22	19 289 679,05	20 047 045,77	13 224 000,00
SPIOM	243 918,43	129 581,66	111 287,78	67 077,57	-	-	35 811,00
CDC	906 309,41	-	-	-	-	-	-
PLI	-	-	1 475 242,73	-	-	-	-
Reprises	220 288,83	-	-	-	87 801,96	-	290 544,22
S/total Mayotte	12 302 635,69	14 002 442,23	17 414 251,38	19 733 000,79	19 201 877,09	20 047 045,77-	12 969 266,78
ST-PIERRE-ET-MIQUELON							
LBU Bud	731 755,28	1 372 041,16	1 448 265,66	1 448 265,66	1 448 265,66	1 448 265,66	3 425 000,00
Reprises	-	-	-	-	-	-	-
S/total St-Pierre et Miquelon	731 755,28	1 372 041,16	1 448 265,66	1 448 265,66	1 448 265,66	1 448 265,66	-3 425 000,00
SPIOM Central	-	79 148,94	202 212,95	361 054,70	767,78	696 211,16	196 007,00
Reprise centrale	-	-	37 689,97	-	-	476,85	-
TOTAL	251 593 473,35	236 607 610,41	220 181 973,05	232 509 731,97	219 220 541,25	229 533 153,75	203 261 496,52
Dt AP déléguées	121 527 783,07	102 894 854,39	99 240 302,03	129 980 742,64	108 340 851,45	208 256 802,11	190 765 489,52
Dt engagts centraux	130 065 690,28	133 712 756,02	120 941 671,02	102 528 989,33	110 879 689,80	21 276 351,63	12 496 007,00
dont SPIOM	975 673,71	792 915,24	769 577,12	473 866,97	666 131,51	1 170 083,76	717 881,00

Source : ministère de l'Outre-mer

3. Les opérateurs sociaux

Il s'agit de SEM d'Etat ou d'organismes d'HLM dans les régions d'Outre-mer et de SEM locales et du FSH et sa future filiale pour la Nouvelle-Calédonie et de l'OPH pour la Polynésie-Française. On estime à quelques 120 000 logements locatifs sociaux et très sociaux le parc de ces opérateurs. Dans les régions d'Outre-mer, ce parc est géré pour moitié par des organismes d'HLM et pour moitié par les SEM. Les SEM immobilières du réseau AFD (SIDOM) sont propriétaires des deux tiers du patrimoine locatif social d'Outre-mer.

4. Les aides à la personne

Depuis le 1er janvier 2002, l'allocation logement a été unifiée. Toutefois, le loyer plafond pris en référence et le forfait charges demeurent plus bas. Leur réévaluation reste une revendication forte. A Mayotte, l'AL existe depuis le 1^{er} janvier 2003.

B - DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Dans les collectivités d'Outre-mer du Pacifique, la compétence logement en matière de politique de l'habitat n'appartient pas à l'Etat. Elle est détenue par la collectivité en Polynésie et à Wallis-et-Futuna et à chacune des trois provinces en Nouvelle-Calédonie depuis la loi référendaire du 9 novembre 1988.

En revanche, c'est l'Etat qui assume le financement du logement social, tant les besoins sont importants face à la modicité des ressources locales. En Polynésie et en Nouvelle-Calédonie, des aides à la personne commencent à être mises en place mais selon des règles particulières locales.

1. En Nouvelle-Calédonie

Ce financement intervient à travers le Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES) dans le cadre des contrats de développement conclus avec chacune des provinces et du contrat d'agglomération du grand Nouméa.

Concernant, les premiers contrats couvrant la période 1993-1997 avec des avenants pour les années 1998 et 1999, il faut se rappeler que ce territoire connaissait un fort accroissement démographique notamment dans le grand Nouméa qui regroupe 60 % de la population totale et que les besoins de logements étaient très importants.

Le financement de l'Etat est retracé dans le tableau ci-après.

Tableau 18 : Financement de l'Etat pour la période 1993-1999

Aides de l'Etat	1993-1997	1998	1999	en millions d'euros
				Observations
Contrat province Sud	35,6	1,2	2,2	Essentiellement en locatif (dont 1 700 logements à Nouméa) RHI + logements d'insertion
Contrat de ville Nouméa	4,8	5,4	4,5	Par avenant de 1996 : 150 logements très sociaux sur deux ans
Contrat province Nord	17,8	3,0	2,7	Essentiellement en accession
Contrat province des îles	6,4	1,8	1,3	Essentiellement en accession
Total	64,6	11,4	10,7	

Source : ministère de l'Outre-mer - CES.

Pour la période 2000-2004, la participation de l'Etat a été fixée à 88,4 millions d'euros se décomposant ainsi :

28,0 M€ pour la province Nord en priorité pour l'accession soit environ 300 logements construits améliorés par an ;

33,9 M€ pour la province Sud pour la construction ou l'amélioration de 600 logements par an dont 300 en locatif ;

4,8 M€ pour la province des îles loyauté ;

18,7 M€ pour l'agglomération du grand Nouméa.

Le tableau ci-après retrace l'état de consommation des crédits au 31/12/02. Il montre un engagement très faible et une consommation très inégale des crédits selon les provinces, celles du Nord et des îles étant très en retard.

Tableau 19 : Chapitre 65-01 article 10 - suivi des autorisations de programme depuis 1996 (en euros)

En euro

	Montant FIDES prévu au contrat	Montant engagé	%	CP mandatés	% payé sur engagement
Province Nord	27 995 903,99	5 261 713,67	18,8	-	-
- Logements locatifs	3 352 000,05	-	-	-	-
- Accession aidée	16 257 199,94	2 751 736,07	16,93	-	-
- Amélioration de l'habitat et aménagement pour personnes âgées ou handicapées	5 034 703,95	2 509 977,60	49,85	-	-
- Viabilisation des lots	3 352 000,05	-	-	-	-
Province Sud	33 855 199,96	7 312 970,41	21,60	1 073 133,73	14,70
- Nouméa et agglomération habitat groupé	23 899 760,05	4 961 024,24	0,76	462 810,64	9,33
- Intérieur et île des Pins habitat groupé	1 261 189,99	76 776,17	6,09	38 388,09	50,00
- Aides aux constructions individuelles	5 669 069,92	2 275 170,00	40,13	571 935,00	25,14
- Résorption des logements insalubres et réalisation de logements d'insertion	3 025 180,00	-	-	-	-
Province Iles	7 877 200,03	-	-	-	-
- Infrastructures urbaines et routières	1 524 489,56	-	-	-	-
- Aménagement des tribus	1 496 332,84	-	-	-	-
- habitat	4 856 377,63	-	-	-	-
Agglomération Nouméa	18 683 532,68	6 631 444,47	35,50	3 141 720,25	47,40
- habitat social, logements d'insertion, réhabilitation et RHI	7 138 083,89	2 364 539,99	33,13	998 060,54	42,21
- AEP - assainissement	11 227 007,87	4 244 805,20	37,81	2 122 542,29	50,00
- Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale - Etudes et évaluation	318 439,92	22 099,28	6,94	21 117,42	95,56

Source : ministère de l'Outre-mer

Il convient de préciser que des financements complémentaires ont été apportés au titre du foncier, des aménagements urbains, l'eau, l'assainissement et les transports. A partir de 1996, une extension du champ d'application des Prêts projets urbains (PPU) accordés aux opérateurs et aux collectivités en accompagnement des contrats de la politique de la ville a été réalisé au profit du territoire.

La défiscalisation permet le développement du logement locatif intermédiaire.

Par ordonnance en date du 24 juin 1998, le dispositif de l'épargne-logement a été étendu à la Nouvelle-Calédonie, les comptes épargne logement et les plans épargne logement peuvent être désormais ouverts auprès des banques locales. La prime est prise en charge à parité par le territoire et l'Etat lorsque les investissements sont réalisés localement.

Enfin, il est désormais possible d'utiliser les ressources du livret A (prêts à long terme de la caisse des dépôts) pour financer le logement social et abaisser sensiblement les loyers de sortie, car il n'existe pas de système généralisé d'allocation logement.

2. En Polynésie-Française

L'Etat accompagne techniquement financièrement le territoire dans sa politique de construction de logements sociaux :

- dans le cadre de la Convention de 1988 pour le logement social, l'Etat a alloué 58,9 millions d'euros qui ont permis à la société FARE de France de réaliser 1 000 logements ;
- en 1995, une contribution de 16,8 millions d'euros a été votée. Il a été décidé ensuite de la pérenniser dans le cadre de la reconversion économique de l'archipel de l'après CEP ;
- 1994-1998, le contrat de développement consacre un budget de 51 millions d'euros complété par 35 millions d'euros du territoire.

La réorientation de la politique du logement initiée en 1996 vise à augmenter le volume de logements construits pour répondre aux besoins. Elle passe d'un système de subvention couvrant la totalité de l'opération à un système dans lequel la subvention plafonnée à 50 % est complétée par un prêt. Afin de s'adapter aux capacités contributives des ménages, notamment les plus modestes de nouveaux dispositifs ont été mis en place par le réseau bancaire et une allocation logement est désormais possible pour les ménages les plus défavorisés.

Comme en Nouvelle-Calédonie, l'ordonnance du 24 juin 1998 permet l'extension de l'épargne/logement à la Polynésie-Française qui favorise la construction de logements sociaux.

Depuis 2000, une incitation fiscale du gouvernement a encouragé la construction de logements intermédiaires. Des adaptations permettent le développement de constructions individuelles pour les ménages modestes.

Au 31 décembre 2002, 35,9 % des crédits avaient été engagés soit 11,68 millions d'euros.

3. A Wallis-et-Futuna

Les pratiques d'entraide nuisent au développement d'une économie monétarisée ce qui est le cas en particulier à Wallis-et-Futuna où le chômage concerne 80 % de la population.

Avec la diminution des pratiques traditionnelles de construction de l'habitat, fondées sur la solidarité, des méthodes nouvelles ont été progressivement mises en place afin d'aider les familles, notamment les plus démunies à accéder à un logement de qualité, le Falé en dur avec sanitaires. Les entreprises locales de BTP fournissent l'ossature et les compléments sont apportés en auto-construction par les habitants, les Wallisiens étant réputés être de bons bâtisseurs.

Le contrat de développement conclu entre l'Etat et le territoire pour la période 1995-2000 a permis la réalisation d'environ 120 logements neufs et l'amélioration de 120 autres logements pour une enveloppe budgétaire de 3,8 millions d'euros répartie également entre le ministère du Logement et le Fonds d'investissement pour le développement économique et social (FIDES).

Le nouveau contrat (2000-2004) prévoit 4,3 millions d'euros pour le développement de l'habitat social et la protection de l'habitat traditionnel financés par le FIDES. Fin 2002, seuls 6,9 % des crédits avaient été engagés, soit 0,3 million d'euros.

*
* * *

Si l'on considère l'évolution du budget pour l'Outre-mer, on constate ces dernières années une augmentation. Il passe de 850 millions d'euros en 2000 à 1 121 milliards d'euros en 2004, soit une progression de 3,4 %.

La loi de programme pour l'Outre-mer adoptée le 21 juillet 2003 consacre un certain nombre de mesures destinées à développer l'Outre-mer. Parmi celles-ci certaines concernent le logement (titre II et III) :

- dispositions fiscales pour favoriser la relance de l'investissement ;
- dispositions favorisant l'accession sociale à la propriété des plus modestes et la modernisation du parc locatif social.

De leur côté les fonds structurels européens apportent des concours importants aux départements d'Outre-mer qui ont perçu 7,2 milliards d'euros sur les deux périodes de programmation 1989-1993 et 1994-1999. Pour la période

2000-2006, ils percevront 3,4 milliards d'euros. Le maintien de ces concours apparaît justifié pour ces départements éligibles au titre du retard de développement.

Il faut aussi rappeler dans ces départements une consommation insuffisante des crédits attribués. La raison souvent invoquée en est la lourdeur des procédures. On peut déplorer cet état de fait et le manque d'adaptation des administrations concernées depuis plus de quinze ans et souhaiter qu'elles adoptent les mesures nécessaires pour remédier à cette situation alors que dans le même temps et de façon constante l'Etat est sollicité pour une augmentation de ses crédits.

IV - LEVER LES FREINS À L'ACCÈS AU LOGEMENT

A - RÉPONDRE À UNE URBANISATION RAPIDE

L'urbanisation est un phénomène relativement récent Outre-mer comparée à celle de l'Europe. Les principales villes ont été édifiées au cours de la fin du 18ème et au 19ème siècle. Ce sont généralement des ports compte tenu de l'insularité de ces entités. Bastions défensifs ou comptoirs commerciaux, elles rassemblent désormais l'ensemble des fonctions d'une ville. A l'origine militaires, administratives, politiques, elles sont ainsi devenues des lieux d'échanges, de formation, de culture, de tourisme et rassemblent tous les services.

Leur implantation sur le littoral privilégiait le fond des baies bien abritées, avec un arrière-pays immédiat relativement plat, permettant le tracé traditionnel en damier de la colonisation. Le centre-ville commerçant et résidentiel réservé aux notables et aux populations aisées renferme les bâtiments administratifs et les coquettes maisons de l'époque coloniale avec leurs jardins ou leurs parcs aux essences multiples. Il s'est au fil du temps densifié, tout en conservant un habitat sans grande hauteur un à deux étages en général, rarement plus.

1. Le phénomène urbain : la fabrication accélérée des villes et des quartiers...

La rapidité de l'urbanisation ces dernières décennies n'a pas permis aux différents acteurs politiques d'en planifier, et donc d'en maîtriser, le développement.

Les capitales sont devenues, en moins d'un demi-siècle, de véritables agglomérations. Elles rassemblent un pourcentage significatif de la population totale de certaines de ces entités : l'agglomération de Saint-Denis compte quelques 250 000 habitants soit près du tiers de la population totale de la Réunion, Pointe-À-Pitre/les Abymes totalise près de 40 % de la Guadeloupe, le grand Nouméa 60 % des habitants de la Nouvelle-Calédonie, l'agglomération de Papeete un Polynésien sur deux... Par ailleurs, de véritables villes ont été constituées ces vingt dernières années. L'exemple de Kourou est significatif

d'une ville qui s'est créée à une allure accélérée à partir de l'implantation du Centre spatial guyanais (CSG) en 1964.

Parallèlement, ces villes, Fort-de-France, Pointe-À-Pitre, Saint-Denis, Nouméa ou Papeete se sont progressivement entourées de quartiers d'habitat spontané et précaire sous l'effet de l'exode vers l'emploi et les services des centres-ville. Elles se sont développées selon un modèle en U, centre ville peu élevé, petits immeubles collectifs plus élevés en périphérie. Dans le milieu des années soixante-dix sont apparus, comme en métropole, les quartiers d'habitat social, avec les premiers immeubles de plusieurs étages, concentrés sur des espaces limités. Offrant des normes de confort moderne (eau courante, électricité, douches, wc), ils se sont rapidement révélés peu adaptés aux habitudes de vie de la population. Ils ont été construits selon des plans européens et selon le même degré d'urgence de l'histoire de nombreux quartiers sociaux métropolitains. Avec des matériaux importés, ils ne respectent pas toujours les conditions climatiques, ni l'orientation favorable aux alizés même s'ils offrent des conditions de confort moderne à leurs habitants.

Depuis une dizaine d'années, on assiste à un phénomène urbain accéléré. Les centres-ville vieillissent et se vident au profit d'une nouvelle périphérie qui offre une meilleure qualité de vie dans ses maisons individuelles et généralement sur les pentes pour profiter d'un climat plus sain. Centres commerciaux et activités de loisirs suivent ce même mouvement.

Cette tendance qui se développe aussi bien en Martinique, qu'en Guadeloupe ou à la Réunion en particulier est des plus préoccupantes dans ces îles où le foncier est rare et où des déséquilibres d'occupation spatiale importants apparaissent. C'est ainsi que les centres-ville se dégradent et perdent progressivement une partie de leurs fonctions initiales en particulier le commerce, les petites activités artisanales et les loisirs. En revanche, les activités administratives et de services se poursuivent, provoquant chaque jour des déplacements pendulaires de population centre-ville/périphérie, de plus en plus longs. Alors que le réseau de transports en commun est insuffisant, la circulation en voiture individuelle ne cesse d'augmenter, provoquant des embouteillages réguliers, quatre fois par jour, et un taux de pollution inquiétant. L'exemple de Saint-Denis, non isolé, est particulièrement significatif.

Alors que les populations aisées vont rechercher des conditions de vie plus agréables et de meilleure qualité sur les hauteurs, les populations plus défavorisées viennent réinvestir dans les centres-ville, des logements au confort médiocre voire même absent, qu'elles n'ont pas les moyens d'entretenir.

Cette situation résulte en grande partie d'une absence de volontarisme de planification urbaine et d'une politique d'aménagement du territoire qui n'est pas toujours suffisamment prise en compte dans les politiques locales d'organisation de l'espace. Ceci a également des origines historiques qui restent liées à l'histoire et à la relation au foncier. Ces éléments d'histoire et d'étalement urbain résultent également d'un cadastre insuffisant ou inexistant et d'une appropriation

des sols fortement marquée par les cultures traditionnelles. Dans certains cas, cette situation peut trouver son origine dans le manque de volonté politique à faire appliquer les documents d'urbanisme lorsqu'ils existent.

En matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, les régions d'Outre-mer disposent de l'ensemble des documents prévu par le Code de l'urbanisme et celui de la construction et de l'habitat. Celles-ci manquent cependant d'adaptation locale (normes de construction).

Les collectivités de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie notamment ne sont pas soumises aux mêmes règles. Le Code de la construction et de l'habitation (CCH) ne s'applique pas dans ces deux dernières collectivités. Les compétences d'urbanisme et de construction dépendent ici de textes statutaires souvent spécifiques même si l'esprit des règles d'urbanisme et de la construction métropolitaine prédominent.

2. Les schémas d'aménagement régionaux : des documents innovants

Les quatre régions d'Outre-mer sont dotées de Schémas d'aménagement régional (SAR)¹⁵ qui constituent « *un des éléments les plus originaux et les plus avancés du droit de l'aménagement et de l'urbanisme applicable en Outre-mer par rapport au droit métropolitain. Sur un plan méthodologique, ils constituent sinon des modèles, du moins des exemples et des éléments de référence pour la planification des grands territoires en métropole et notamment des espaces littoraux.* »¹⁶

Les SAR permettent ainsi de déterminer la vocation des différentes parties du territoire régional et précisent l'implantation des grands équipements structurants, la localisation des activités économiques, agricoles, touristiques et les zones d'urbanisation.

Cependant, les SAR restent des documents de planification générale, pas toujours articulés à des documents plus opérationnels tels que les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), les Plans locaux d'urbanisme (PLU), voire les PLH. De plus l'affectation définitive des terrains et surtout leurs aménagements sont souvent contraints par la faible capacité des communes à contribuer aux financements des opérations d'aménagement et d'équipement. Enfin, les SAR restent des documents d'orientation dans un contexte de développement accéléré favorisant des pratiques foncières pas toujours en cohérence avec l'application de la vocation des sols ; le mitage et l'étalement urbain en sont les conséquences immédiates.

¹⁵ Le schéma d'aménagement de la Réunion a été approuvé par décret en Conseil d'Etat du 6 novembre 1995 ; le schéma d'aménagement de la Martinique par un décret en Conseil d'Etat du 23 décembre 1998 ; le schéma d'aménagement de la Guadeloupe par un décret en Conseil d'Etat du 5 janvier 2001 ; le schéma d'aménagement de la Guyane par un décret du 2 mai 2002.

¹⁶ Le Moniteur n°5237 du 9 avril 2004, page 80.

3. ...et des enjeux de requalification du tissu ancien

Concomitamment à l'explosion urbaine de contours des centres-villes et des centres-bourgs, d'importantes opérations de requalification urbaine sont à prévoir d'ores et déjà. Elles sont de nature différente, selon qu'il s'agit d'habitat de caractère patrimonial, maisons coloniales à sauvegarder dans les centres-villes, de petit collectif social dégradé ou d'flots d'habitat insalubre voire de squats ou de bidonvilles à résorber ou à démolir.

La question de l'amélioration des centres anciens dans les régions et les territoires d'Outre-mer revêt une importance en cours d'actualité. La situation du centre-ville de Cayenne, de Fort-de-France, de Pointe-À-Pitre est significative de l'enjeu qu'il y a à engager d'ambitieuses politiques d'amélioration de l'habitat ancien pour permettre la constitution de véritables cœurs de villes et cœurs de bourgs. Bien souvent une véritable mémoire architecturale locale subsiste dans ces quartiers anciens. Cette priorité d'intervention sur le tissu ancien fait l'objet d'un consensus d'un nombre d'acteurs locaux. Ceci renvoie probablement à une meilleure prise en compte de ces quartiers anciens dans la programmation des aides à l'habitat mais aussi à un savoir-faire de réhabilitation d'habitats anciens qui fait parfois défaut.

B - DES RÈGLES D'URBANISME ET DE CONSTRUCTION À ADAPTER AUX RÉALITÉS LOCALES

Les cadres législatifs et réglementaires nationaux dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat s'appliquent pour l'essentiel dans les régions d'Outre-mer. Ainsi, l'activité des opérateurs immobiliers est régie par les règles d'urbanisme relevant du cadre de l'habitation et de la construction ou du Code de l'urbanisme, sauf dérogation, par arrêtés ou circulaires d'application. Il n'en va pas de même pour les collectivités territoriales qui ne sont pas soumises au CCH par exemple. Celles-ci ont compétence en matière de logement.

1. Un développement urbain rapide qui nécessite l'actualisation des schémas d'aménagement régionaux

Le développement récent de la démographie comme la rapidité de l'urbanisation n'ont pas rendu aisés les exercices de planification nécessaires. L'extension des villes, véritables villes champignons comme Kourou ou Papeete pour les besoins d'activités économiques précises (CEP en Polynésie et CSG en Guyane, SLN à Nouméa), s'est faite dans l'urgence de la réponse aux besoins, sans réflexion stratégique globale par rapport à l'aménagement du territoire.

Les règles d'urbanisme parfois difficiles à mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire métropolitain ne sont pas toujours adaptées au contexte de développement urbain en Outre-mer. Leur complexité, née souvent d'un empilement historique de textes et de documents d'urbanisme métropolitain pose des difficultés d'application à des Territoires dont l'histoire urbaine est en train de se construire.

Il en va ainsi, exemple d'actualité, de la démarche de rénovation urbaine initiée par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine pour les quartiers métropolitains en crise. La priorité de démolition dans ces quartiers et le contenu de la rénovation urbaine ne correspondent pas à la situation qui prévaut dans de nombreux territoires d'Outre-mer. Ici, les questions d'aménagement et d'équipement des Territoires et la continuité de l'effort de production de logements l'emportent bien souvent sur la problématique de démolition. Le simple transfert d'une problématique de démolition ne peut s'appliquer à des entités de cultures différentes.

Il apparaît important de ne pas reproduire ici les erreurs de la métropole, de tirer les leçons du passé et d'innover en associant le plus en amont possible la réflexion des habitants dans le processus de planification et de réglementation.

La dimension des territoires, leurs conditions climatiques tout comme les cultures locales nécessitent la mise en œuvre de règles spécifiques.

2. Des normes de construction à mieux contextualiser

Les conditions climatiques, les traditions architectoniques et architecturales, l'usage de matériaux locaux tout comme les modes de vie s'accordent mal de certaines normes importées de métropole. Ceci est particulièrement vrai pour les normes thermiques et acoustiques. Une réflexion portant sur l'adaptation des normes à l'Outre-mer est en cours d'élaboration depuis une dizaine d'années.

La phase de concertation doit permettre une consultation ultime des autorités locales et des acteurs économiques avant saisine du Conseil d'Etat. La codification est prévue pour la fin 2004. Ce travail s'est appuyé sur des réunions régionales associant opérateurs, directeurs départementaux, maîtres d'œuvre, collectivités locales dans chacune des régions en lien avec un groupe de travail national composé de la Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), du ministère de l'Outre-mer, des organisations professionnelles, des maîtres d'œuvre, de l'Union sociale pour l'habitat et la Fédération nationale des sociétés d'économie mixte (FNSEM). Des textes d'application sont en cours de rédaction.

Dans l'habitat individuel, la maison coloniale ou la maison traditionnelle¹⁷ est source d'inspiration permanente. Certains opérateurs sociaux proposent aujourd'hui des « formes architecturales » qui reprennent nombre d'éléments dont les toitures, les terrasses et balcons, avec leurs décos en dentelle de bois aux riches coloris ainsi que des espaces ouverts.

Sous ces latitudes, la dimension des espaces à vivre, leur organisation, la relation « à l'extérieur » déterminent un rapport particulier à l'habitat ; la cellule n'a pas ce caractère fermé que l'on retrouve sous les latitudes européennes. La

¹⁷ Faré polynésien, falé wallisien, case bushiningue...

véranda ou le large balcon, le loggia, la varangue, sont indispensables à des modes de vie largement ouverts sur la nature.

Si la maison individuelle est partout plébiscitée, l'expérience des opérations portant sur de l'habitat groupé (flots de quatre maisons ou plus ou maisons en ligne comprenant rez-de-chaussée et un étage) permettent d'atténuer le coût de l'aménagement (VRD et services à mettre en place ultérieurement) tout en favorisant une appropriation individuelle du logement. Des exemples concluants ont pu être constatés par la rapporteure lors de ses missions à la Réunion, à Mayotte, en Guyane ou en Polynésie. Ces formules permettent de densifier raisonnablement le tissu urbain en évitant à la fois le mitage du paysage dévoreur d'espace et de crédits, et les constructions de grande hauteur.

D'une manière générale, les habitants rencontrés ont davantage insisté sur leur souhait d'avoir des surfaces plus confortables (pièces plus spacieuses, une chambre de plus pour éviter que plusieurs enfants ne dorment dans la même pièce) que sur une augmentation significative des prestations...

A Wallis-et-Futuna, la demande porte sur le maintien du Falé traditionnel accueillant les activités (jeux des enfants, travaux des femmes...) à côté de l'habitation en dur.

C - ACCÉLÉRER LE RATTRAPAGE EN ÉQUIPEMENTS STRUCTURANTS

L'Outre-mer accuse d'un retard important concernant les équipements structurants en lien avec le logement : VRD, adduction et traitement des eaux, enlèvement et traitement des ordures ménagères...

Alors que ces Territoires se sont dotés progressivement de ports et d'aéroports avec en particulier l'aide du FEDER, s'agissant des départements ou des contrats de développement avec une contribution du FIDES pour les collectivités, on observe que nombre de communes ne disposent pas d'un réseau suffisant de traitement des eaux usées ou d'usines d'incinération des ordures ménagères. Les décharges sauvages ou parfois contrôlées sont majoritaires.

En Guadeloupe sur la Grande-Terre, les usagers connaissent régulièrement des coupures d'eau en période sèche. Les pompages dans la nappe phréatique sont insuffisants et l'eau doit être amenée de Basse-Terre. Les îles du Nord dont Marie-Galante sont alimentées par une usine de dessalement. Le parc de châteaux d'eau, âgé de plus de trente ans, les nombreuses fuites dues à la vétusté des canalisations font que le rendement atteint rarement 50 %. Les 557 stations d'épuration des eaux usées traitent les rejets d'environ 44 % de la population. En outre, elles ne répondent pas toujours aux normes en vigueur. Le Schéma directeur d'assainissement (SDA) prévoit un programme important de traitement des eaux usées dont 75 % des coûts seront pris en charge par le FEDER (programme 2000-2006). Les besoins les plus urgents ont été évalués à 76 millions d'euros. Le DOCUP prévoit 81 millions d'euros. Le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) en cours de

consultation avant approbation par le comité de bassin de la Guadeloupe, prévoit un rendement d'épuration de 75 %.

A la Réunion aussi le réseau de distribution de l'eau a un rendement médiocre (entre 50 et 75 %) selon la vétusté des canalisations. Les villes et les collectivités sont amenées à financer des travaux importants. Les difficultés d'approvisionnement des communes de la côte Ouest (plus sèche sous le vent) vont être atténuées par le « basculement » qui consiste à prélever les eaux de la partie Est (au vent). Une station de potabilisation, construite en 2001 à Le Port, permet le traitement des eaux provenant du cirque de Mafate. Financé par le FEDER à hauteur de 60 % et les communes concernées, Le Port et la Possession, ce projet est évalué à 8,7 millions d'euros.

En Polynésie, si les îles hautes n'ont pas de problème d'approvisionnement en eau, tel n'est pas le cas pour les îles basses. Le gouvernement espère pouvoir faire accéder la totalité des Polynésiens à l'eau courante potable en 2009. Quant à l'assainissement, de la compétence des communes, il est aidé par le territoire qui assure les travaux d'équipement et le contrôle des eaux rejetées. Stations d'épuration et fosses septiques individuelles, le plus souvent obsolètes et mal contrôlées sont à l'origine de la pollution lagunaire. Le contrat de développement 2000-2003 a consacré 1,3 milliard de FCFP à cette question et la station publique de Tahiti doit permettre la collecte, puis le traitement et le rejet en plein océan des eaux usées grâce à un émissaire sous-marin. Pour le moment, l'agglomération de Papeete qui regroupe la moitié des stations d'épuration ne dispose pas d'unité de traitement collective.

A Wallis, la situation est particulièrement critique car l'île ne dispose que d'une seule lentille d'eau alimentée par les eaux de pluie. Affleurant en bordure de lagon, elle est donc particulièrement vulnérable. Sa pollution par les rejets des logements non assainis et de nombreux élevages de porcs est préoccupante. Le contrat de développement 2000-2004 devrait permettre l'assainissement de certains établissements publics, écoles, hôpital...

Ces quelques exemples montrent combien l'absence ou l'insuffisance d'équipements structurants de ce type peuvent être préjudiciables à l'environnement. Les municipalités qui doivent les financer font état là aussi de leur manque chronique de ressources pour assurer cette compétence.

D - ÉVITER LES ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

L'habitat spontané produit des nuisances nombreuses dont certaines peuvent être irréparables et compromettre la qualité de vie des générations futures dans ces entités à l'environnement fragile. L'insularité, la faible dimension, le climat, l'exposition aux risques volcaniques, sismiques et cycloniques sont autant de sources de vulnérabilité qui exigent que l'on protège l'environnement.

La dispersion de l'habitat ne favorise pas toujours de manière efficiente la mise en œuvre de réseaux d'assainissement et de collecte des ordures ménagères.

Elle est une menace permanente pour la nappe phréatique. L'eau, ce don du ciel selon les Polynésiens est une ressource souvent rare qu'il faut savoir économiser, protéger et payer à son juste prix car si « *l'eau est un don du ciel, les tuyaux sont une dépense de la commune*¹⁸ ». Une certaine densification des implantations, évite à la fois le mitage du paysage et l'augmentation des coûts des services publics.

L'étalement urbain provoque un accroissement important de la circulation automobile à la limite de saturation du réseau routier. Il s'ensuit une hausse des embouteillages et de la pollution atmosphérique.

Les rejets dans le lagon ou directement dans l'océan détruisent à la fois le corail et la ressource halieutique.

Enfin, il ne faut pas oublier que la richesse de la plupart de ces entités réside dans le tourisme et que la « matière première » du tourisme est constituée par la richesse des paysages, de la végétation et la qualité de ses eaux de baignade. Si des mesures efficaces ne sont pas adoptées dès à présent, on peut redouter des conséquences écologiques et économiques graves Outre-mer.

E - ENCOURAGER L'IMPLICATION DES HABITANTS : DE L'ACCOMPAGNEMENT AU DÉVELOPPEMENT SOCIAL

La situation en matière d'habitat dans les régions et territoires d'Outre-mer confère à la relation aux habitants une valeur toute particulière.

Les nombreuses opérations engagées dans la lutte contre l'insalubrité ont conduit plusieurs élus et opérateurs à associer les habitants aux diverses décisions et actions les concernant notamment le « décasement » puis le « recasement ».

Cette implication des habitants directement concernés par de vastes opérations de rénovation urbaine a permis progressivement d'associer ceux-ci à la définition de nombreux programmes d'habitat. Cette démarche favorise l'appropriation future des nouveaux lieux de vie. Pour les opérateurs, cette implication a permis d'aborder la question de la gestion des futurs espaces habités ainsi que les règles de vie collective.

Les résultats reconnus à la faveur de ces démarches de MOUS en préalable au relogement des familles sont aujourd'hui indéniables. On peut regretter que les MOUS n'accompagnent pas systématiquement toute opération de relogement ou d'entrée dans un logement très social. La limitation de leur durée à deux ans ne permet pas de suivre les familles après leur entrée dans le logement alors que c'est aussi à ce moment que les besoins se font ressentir.

La transition d'un mode d'habitat précaire, voire insalubre, vers un logement moderne, généralement en locatif, est d'autant plus facilité que l'association des habitants est favorisée.

¹⁸ Observation d'un Polynésien.

Il reste que ces démarches sont limitées aux grosses opérations de RHI. L'accompagnement social et la préparation de la transition d'un habitat dégradé vers un logement neuf, renvoient à des équipes variables associant bien souvent les moyens de nombreux acteurs de développement social, les travailleurs sociaux, les techniciens de l'urbanisme, les opérateurs, les commissions locales d'insertion, la Caisse d'allocations familiales (CAF)...

Au-delà d'un bilan plutôt favorable, cette implication en amont de la conception du logement développe des attitudes collectives autour de groupes d'habitants. Cette action rapproche bien souvent des partenaires concernés par les difficultés d'insertion des familles.

L'implication des habitants dans de nombreux projets d'habitat, permet en effet d'accroître la responsabilisation des habitants au bénéfice d'une gestion future, et plus intégrée, des quartiers. L'intérêt de ce travail n'est pas toujours reconnu à sa juste valeur, alors qu'il est souvent le gage d'une insertion durable des populations dans leur nouvel habitat.

Il est intéressant de rapporter ici l'expérience conduite à la Réunion par la CAF. Initiée avec le Fonds d'action sociale obligatoire (FASO) l'intervention sociale de la caisse s'est étendue progressivement de l'aide aux cantines scolaires à l'accompagnement des familles dans le logement. Dans ce cadre, au-delà de la solvabilisation des familles par le versement d'une aide à la pierre avant le versement de l'allocation logement, la caisse a formé des agents spécialisés dans l'assistance aux familles dans l'entrée mais aussi le maintien dans le logement. Elle développe aussi une aide éducative domestique qui porte sur l'entretien du logement, l'utilisation des appareils ménagers, la gestion du budget... Celle-ci est précédée d'une information sur les charges qui incombent au propriétaire ou au locataire : montant et durée du remboursement des prêts en fonction de l'évolution de la composition du ménage, paiement des factures d'eau, de gaz, d'électricité, d'assurances obligatoires. Cette action pédagogique porte aussi sur l'utilisation des parties communes afin de préserver des relations de bon voisinage en habitat collectif notamment.

L'action préventive est ici très importante car elle permet d'éviter les situations de crise ou de surendettement des familles peu habituées à gérer un budget.

CONCLUSION

L'accès au logement Outre-mer reste encore un défi. Cette cause revêt un caractère national et répond à une nécessité et une ambition partagées par la plupart des acteurs politiques ou économiques du pays. Le chemin est encore long pour y parvenir.

Des efforts considérables ont été engagés par l'Etat à travers les aides publiques au logement social. Les différents régimes de défiscalisation Outre-mer ont également permis de dégager une offre de logements privés qui n'a pas toujours résolu le logement des plus modestes.

La situation du secteur de l'habitat confirme le maintien de l'indispensable solidarité nationale en faveur de l'accès au logement. Cet effort quantitatif doit mieux tenir compte d'une diversification des types d'habitat.

Dans les divers cas, un certain nombre de freins sont à lever. La croissance urbaine, particulièrement rapide Outre-mer nécessite l'application urgente des schémas d'aménagement régionaux pour faire face aux enjeux futurs, sans négliger pour autant la requalification du tissu ancien. Pour cela, les règles d'urbanisme et de construction doivent s'adapter aux réalités locales. Il faut aussi assurer le rattrapage du retard en équipements structurants qui conditionnent la vie quotidienne des habitants, réparer en même temps les atteintes déjà causées à l'environnement et en éviter de nouvelles. Il faut enfin encourager l'implication des habitants dans des questions qui les concernent journellement et accompagner leur développement social.

Cet aspect apparaît sans exagération, fondamental ; c'est ainsi qu'ils prendront pleinement conscience des droits et des devoirs de la citoyenneté et que s'ancrera l'idée que cette citoyenneté est indivisible, Outre-mer et en métropole.

ANNEXES

Annexe 1 : Evolution démographique des DOM

Tableau 1 : Hypothèses et scénarios d'évolution (Guadeloupe)

Scénario	Année	Population (milliers)	< 20 ans (%)	20 à 59 ans (%)	60 ans et plus (%)	Solde naturel (milliers)	Solde migratoire (milliers)
Migrations 1990-1999							
Central	2000	426	32,6	53,8	13,6	4,5	- 0,4
	2015	473	26,8	52,5	20,6	2,4	0,1
	2030	506	22,8	44,5	32,7	0,9	0,9
Fécondité haute	2000	426	32,6	53,8	13,6	4,6	- 0,4
	2015	476	27,4	52,1	20,5	2,8	0,1
	2030	519	24,5	43,7	31,9	1,8	0,8
Fécondité basse	2000	426	32,6	53,8	13,6	4,5	- 0,4
	2015	470	26,3	52,9	20,8	1,9	0,1
	2030	493	21,1	45,4	33,5	0,0	0,9
Migrations 1982-1999							
Central	2000	428	32,6	53,8	13,6	4,9	1,8
	2015	518	26,4	53,9	19,8	3,1	2,5
	2030	600	22,6	45,9	31,5	1,6	3,5

Source : INSEE, résultats n° 16 - juillet 2003.

Tableau 2 : Hypothèses et scénarios d'évolution (Martinique)

Scénario	Année	Population (milliers)	< 20 ans (%)	20 à 59 ans (%)	60 ans et plus (%)	Solde naturel (milliers)	Solde migratoire (milliers)
Migrations 1990-1999							
Central	2000	383	30,4	53,4	16,2	3,1	- 0,8
	2015	404	24,0	53,3	22,7	1,4	- 0,5
	2030	411	20,8	43,5	35,6	0,1	- 0,2
Fécondité haute	2000	383	30,4	53,4	16,2	3,1	- 0,8
	2015	406	24,5	52,9	22,5	1,8	- 0,5
	2030	422	22,5	42,7	34,7	0,8	- 0,2
Fécondité basse	2000	383	30,4	53,4	16,2	3,1	- 0,8
	2015	401	23,4	53,7	22,9	1,0	- 0,5
	2030	401	19,0	44,4	36,6	- 0,6	- 0,1
Migrations 1982-1999							
Central	2000	385	30,4	53,4	16,2	3,5	0,2
	2015	427	24,1	53,5	22,4	1,8	0,6
	2030	455	20,9	43,9	35,2	0,4	0,9

Source : INSEE, résultats n° 16 - juillet 2003.

Tableau 3 : Hypothèses et scénarios d'évolution (Guyane)

Scénario	Année	Population (milliers)	< 20 ans (%)	20 à 59 ans (%)	60 ans et plus (%)	Solde naturel (milliers)	Solde migratoire (milliers)
Migrations 1990-1999							
Central	2000	162	44,6	49,7	5,7	4,2	1,2
	2015	261	42,4	49,3	8,3	6,6	2,0
	2030	426	42,4	46,7	10,9	10,0	3,4
Fécondité haute	2000	162	44,6	49,7	5,7	4,2	1,2
	2015	259	41,9	49,7	8,3	6,3	2,0
	2030	414	41,0	47,8	11,2	9,0	3,3
Fécondité basse	2000	162	44,6	49,7	5,7	4,2	1,2
	2015	255	41,2	50,4	8,4	5,8	2,0
	2030	395	38,5	49,7	11,8	7,4	3,3
Migrations 1982-1999							
Central	2000	163	44,6	49,7	5,7	4,4	2,8
	2015	308	41,7	50,5	7,8	8,5	5,2
	2030	590	42,3	47,8	9,9	14,6	9,7

Source : INSEE, résultats n° 16 - juillet 2003.

Tableau 4 : Hypothèses et scénarios d'évolution (La Réunion)

Scénario	Année	Population (milliers)	< 20 ans (%)	20 à 59 ans (%)	60 ans et plus (%)	Solde naturel (milliers)	Solde migratoire (milliers)
Scénarios standard							
Migrations 1990-1999	2000	717	36,8	53,2	10,0	10,2	1,9
	2015	897	31,2	55,0	13,8	9,8	2,4
	2030	1 067	28,6	50,1	21,3	7,6	2,7
Migrations 1982-1999	2000	717	36,8	53,2	10,0	10,2	1,9
	2015	888	30,4	55,6	14,0	8,5	2,4
	2030	1 029	26,3	51,6	22,2	4,8	2,9
Central	2000	716	36,8	53,1	10,1	10,2	1,3
	2015	885	31,1	54,6	14,4	9,2	1,8
	2030	1 035	26,9	50,3	22,7	6,5	2,3
Scénarios spécifiques							
Déficit migratoire	2000	714	36,8	53,1	10,1	10,1	- 0,5
	2015	841	30,9	54,2	15,0	7,8	- 0,4
	2030	928	24,8	50,9	24,2	4,2	- 0,3
Forte baisse de la fécondité	2000	714	36,7	53,3	10,0	10,1	- 0,5
	2015	801	30,5	55,9	13,5	6,1	- 0,3
	2030	859	27,8	51,2	21,0	2,2	- 0,2
Excédent migratoire	2000	718	36,7	53,2	10,1	10,3	3,1
	2015	922	30,5	55,4	14,1	10,2	3,9
	2030	1 123	27,5	50,2	22,3	7,9	4,7
Maintien de la fécondité							

Source : INSEE, résultats n° 16 - juillet 2003.

Annexe 2 : Evolution des catégories de foncier en Nouvelle-Calédonie entre 1978 et 1998

Catégories de terres	1978 (ha)	%	1998 (ha)	%
Foncier kanak ¹	167 788	10	276 516	17
- dont réserves autochtones	161 788		180 882	
- dont propriétés claniques			8 942	
- dont GDPL			71 692	
- dont propriétés mélanésiennes et attributions individuelles kanak ou sociétaires ²	6 000		15 000	
Stock Adraf			24 673	1
Terres privées non kanak** ³	402 471	25	295 851	18
Terrains domaniaux et des collectivités ⁴	1 062 441	65	1 035 644	64
Total Grande terre*	1 632 700		1 632 700	

Source : La réforme foncière en Nouvelle-Calédonie - ADRAF - Edition Grain de sable.

¹ Le foncier mélanésien comprend les terres coutumières et une estimation des propriétés privées appartenant à des Kanak. Ce chiffre est donc légèrement supérieur à la superficie totale estimée de la terre de statut « terre coutumière ».

² Cette catégorie propose une estimation de l'ensemble des propriétés individuelles des Kanaks. Le chiffre de 1978 provient d'une estimation fournie par la DTSF en 1998. Le chiffre de 1998 a été estimé globalement par L'ADRAF par actualisation de l'estimation de 1978 étant entendu que les attributions individuelles effectuées au titre des réformes foncières ne représentent qu'une faible part des acquisitions individuelles des Kanak au cours de la période.

³ Le chiffre de 1998 a été obtenu à partir des données de la DTSF fournies en 1998.

⁴ Cette catégorie regroupe les terrains domaniaux (territoire et Etat), ceux des collectivités locales (communes et provinces) et les terrains urbanisés. Les terres coutumières sont constituées des réserves, des terres attribuées aux GDPL et des terres attribuées par les collectifs territoriales ou les établissements publics fonciers pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre.

Annexe 3 : L'habitat traditionnel en Nouvelle-Calédonie

I - LA MAISON KANAK¹⁹**A - LA SOCIÉTÉ KANAK**

Dans son acception la plus traditionnelle, la case kanak ne saurait se réduire à une habitation mais renvoie à un concept sociologique, économique et politique essentiel.

A la base, il y a un ancêtre commun qui a construit l'habitat originel, et dont tous les descendants en ligne masculine sont membres d'une même case, d'un même lignage. La totalité des lignages forme une vaste enveloppe de quasi-parents entre lesquels le mariage est interdit. Le clan patrilinéaire exogame s'identifie ainsi à une terre, tout comme au Moyen-Age les « maisons » nobles d'Europe. A l'intérieur du clan, les demeures qui donnent leur nom aux lignages ne sont pas équivalentes, mais hiérarchisées et le prestige qu'on leur attribue est proportionnel à l'ancienneté de leur fondation. Dans les discours cérémoniels, les noms des habitats d'un même clan, sont récités deux à deux, par ordre hiérarchique : leur succession donne des repères spatiaux que sont les terres, une lecture à la fois généalogique et politique.

Rien n'était immuable dans les sociétés kanaks d'autrefois, et les chefs pouvaient être défiés et destitués. Cependant à la réalité des débats, disputes et conflits s'oppose le consensus nécessaire à la vie en société, dont la métaphore mélanésienne la plus courante est la construction de la case. Les anciens, les maîtres de la terre sont assimilés aux fondations de la demeure ; les clans spécialisés qui se sont rassemblés dans un même terroir sont figurés par les poteaux d'enceinte de la case et par les perches étayant le grand poteau central, métaphore du chef.

Chacun des éléments constitutifs de la grande case et leur assemblage figurent les relations contractuelles nouées entre des groupes distincts qui ont décidé d'édifier ensemble un système politique stabilisé.

B - LE PAYS KANAK

Le hameau, familial, lignager ou clanique, constitue la forme la plus fréquente et la plus représentative de l'habitat mélanésien pré-colonial. Cela n'exclut pas des agrégats de hameaux suffisamment proches pour donner l'illusion d'un ensemble villageois, ou encore de gros hameaux constitués autour d'une chefferie importante.

Leur localisation dépend de trois facteurs : la présence d'eau tout d'abord, pour l'alimentation humaine et l'irrigation des cultures, et la disposition d'ensemble du réseau hydrographique détermine la répartition des hommes. Le voisinage immédiat de bons sols cultivables où établir des jardins était un autre

¹⁹ Roger Boulay ; *La maison Kanak* ; Collection Architectures traditionnelles, Parenthèses, ADCK ORSTOM

impératif, ce qui n'empêchait pas d'aller chercher très loin des champs complémentaires.. Enfin, l'élévation du terrain, les positions dominantes, aérées par l'alizé et où la vue porte loin pour surveiller les cultures, constituent le troisième facteur essentiel.

Dans cette société sans écriture, le paysage est le livre où s'ancre la tradition orale, le mémorial. De ce rapport naît une géographie affective, porteuse de toute une identité : le paysan kanak nomme chaque pierre saillante, chaque arbre où vit un ancêtre, chaque lieu où tel totem a accompli un geste bénéfique. Toute chronologie se trouve abolie, le très ancien est sur le même plan que le récent.

L'espace habité est d'abord l'espace fertile, c'est le séjour des vivants alors que l'espace des morts est rejeté au loin dans les zones sèches, pauvres ou dans les forêts. Indissociable de la fécondité, la possession de l'espace dépendait de l'antériorité de l'occupation, du défrichement, de ce que l'on appellerait aujourd'hui le droit du feu. Le véritable maître du lieu est l'ancêtre défricheur, et son droit se transmet à ses descendants dont la communauté, selon le niveau de la filiation, constitue le clan ou le lignage. L'aîné de la branche aînée du groupe est donc le « vieux », « le frère aîné », le cadastre vivant dépositaire de la mémoire du groupe. Il répartit la terre entre les familles, accueille éventuellement les étrangers, leur affecte une place et leur attribue un lopin à cultiver.

C'est par la terre que passe le lien entre les ancêtres et les vivants, et l'igname en est le vecteur essentiel. Dans la tradition coutumière, ce long tubercule, noble et viril représente un phallus enfoncé dans la terre fécondée par les ancêtres, et dont il se nourrit. Nourriture sacrée, représentation du clan, l'igname est le symbole de l'homme.

Tout différent est le taro : culture humide, il représente l'élément féminin.

C - LA CASE RONDE, MAISON DE LA TRADITION

« *Plusieurs formes de constructions traditionnelles coexistent en Nouvelle-Calédonie. A côté des modestes cases rondes, observables en toutes régions et des grandes cases de Lifou, on trouve des maisons longues aux extrémités arrondies (Camba, île des Pins, des maisons rectangulaires (Loyauté, Nord) des abris précaires dans les jardins et des abris de formes variées à usage de cuisine.²⁰* »

Une typologie établie en 1910 - 1911 fait ressortir les types suivants : case pour vivre et dormir pour les hommes ordinaires (ronde) ; cases de chefs (ronde sur un tertre plus haut) ; case pour les fêtes et les réunions (ronde ou oblongue) ; cases pour les hôtes (oblongue) ; case atelier (oblongue) ; grenier-magasin (petite ronde) ; case à naissance et à menstruation (petite ronde) ; étables pour les porcs.

²⁰ La maison kanak op. cit. p. 93.

D - L'ÉVOLUTION DU MODÈLE TRADITIONNEL

Dans les années 1930, sous prétexte d'insalubrité, le service des affaires indigènes décida le remplacement dans toutes les tribus des cases rondes par des habitations quadrangulaires réputées plus saines parce que mieux aérées. La Gendarmerie fit appliquer la mesure avec efficacité. Cependant cette nouvelle forme s'avéra mal isolée, traversée de courants d'air et donc moins confortable que l'ancienne case ronde, enfumée pour se protéger des moustiques, mais aussi bien close et protectrice, car les Mélanésiens ne disposaient pas de couvertures permettant de compenser ce vice de conception. Ceci provoqua parmi eux de nombreuses pneumonies.

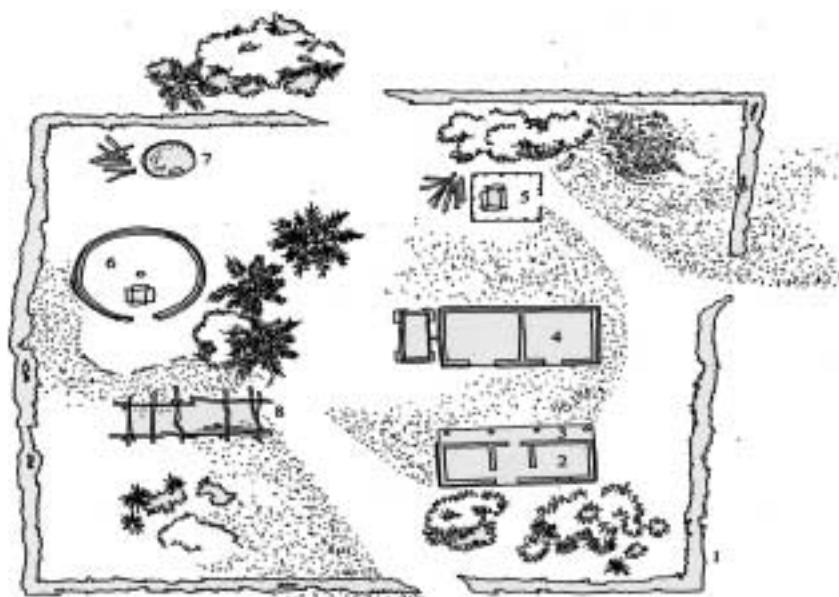
A partir des années 1950, aux matériaux traditionnels se substitua petit à petit le ciment et la tôle. Le ciment, parce que c'est le prestige de la maison « en dur », la tôle parce que c'est la facilité par rapport à une toiture de paille qui devait être refaite tous les huit à dix ans. Crédits à la construction, aides à l'habitat social, lancement de programmes groupés de maisons individuelles, vulgarisation de plans de villas-types sur catalogues ont profondément modifié la physionomie des villages mélanésiens.

Toutefois, un pasteur missionnaire suggéra et obtint du gouverneur Guyon en 1932, l'érection sur chacune des deux côtes de l'île d'une case ronde, en témoignage du passé. Aujourd'hui la tendance à la reconstruction de grandes cases s'affirme, chargée d'une connotation identitaire liée à l'affirmation de la spécificité kanak. La conciliation des deux exigences, fonctionnelle et symbolique, tend à se réaliser aujourd'hui par une dualité de l'habitat, alliant formes et matériaux traditionnels d'un côté, matériaux et exigences modernes de l'autre.

On retrouve aujourd'hui les trois fonctions essentielles, dormir, manger, cuisiner, auxquelles sont affectés des espaces spécialisés. Il est rare de voir construire une villa très contemporaine, en dur, sans qu'elle soit accompagnée de la case ronde de la tradition où le foyer traditionnel peut trouver sa place.

En toutes régions, la cuisine est normalement séparée des lieux pour dormir. Elle prend souvent la forme d'un espace assez vaste où se côtoient les feux au sol et la cuisinière à gaz. Ce lieu est essentiellement féminin et souvent les femmes y prendront leur repas en étalant au sol quelques nattes. Un peu plus loin à l'écart se trouve le four kanak, espace dégagé au sol et légèrement creusé pour permettre la cuisson à l'étouffée sous un tas de pierres préalablement chauffées, le tout étant recouvert de terre.

Dans les maisons en dur on trouve désormais un espace « salon », meublé à l'euro-péenne (tables, chaises, canapé, télévision), prolongé d'une terrasse-véranda où l'on prend les repas quotidiens et reçoit les hôtes de passage.



Enclos familial, Maré, 1990.

1. Muret de blocs de corail (1 m 20).
2. Maison en acajou pour dormir.
3. Veranda pour déjeuner.
4. Autre maison en tôle pour dormir.
5. Cuisine (abri).
6. Case ronde traditionnelle pour dormir.
7. Remplacement du four (maison à l'essoufflé).
8. Abri pourvieure pour les personnes.

E - À LA VILLE

L'architecture traditionnelle permet sans difficultés le respect d'un certain nombre de règles sociales essentielles : éviter absolument de passer dans le dos de quelqu'un, se mettre en position supérieure devant un aîné, se trouver isolé avec une personne que l'on doit éviter (frères et sœurs, neveux et tante...). Leur observation devient plus problématique voire impossible dans les appartements urbains, forcément de plus petite taille : l'étroitesse des couloirs et des portes intérieures, le rapport de hauteur entre nattes posées au sol et tables provoquent des situations de gêne difficilement vécues.

De même, les besoins collectifs sont ignorés. Les mariages doivent se réfugier sur les terrains vagues pour y établir, sans trop de protestations des habitants du quartier, les abris, les cuisines et les fours nécessaires à leur bon déroulement. Les végétaux indispensables à la construction, au décor et à la cuisine doivent souvent être collectés assez loin en brousse. Les retrouvailles exceptionnelles des familles, des groupes et des lignages en sont ainsi

compliqués et rendus plus difficiles dans une métropole moderne où l'acculturation menace particulièrement.

II - L'ARCHITECTURE COLONIALE

L'architecture coloniale n'a que 150 ans d'histoire. Dans cette courte période, plusieurs styles se sont succédé, sans créer cependant une architecture typiquement néo-calédonienne²¹.

De 1853 à 1930 s'est imposé le style colonial français. Les constructions sont réalisées par et pour l'Administration, pénitentiaire et militaire. Elles sont maçonnées en pierre et de briques avec couverture en tuiles emboîtées, et provoqueront l'ouverture des premières briqueteries et fours à chaux de l'île. Les plans sont des plans-types que l'on retrouve sur tout le territoire, et les autres colonies françaises.

Les maisons des colons sont réalisées avec des matériaux utilisés et/ou fabriqués sur place :

- murs en torchis, couverture en paille, tôle ondulée ou bardage en bois ;
- superstructure en bois, remplissage en clins bois ou tôle ondulée, couverture en tôle ondulée ;
- murs en maçonnerie, couverture en tôle ondulée pour les grandes demeures.

L'organisation du logement est toujours la même : à l'avant un jardin d'agrément puis la maison et à l'arrière les dépendances (cuisine, bains, réserve d'eau), le jardin potager et le cabinet d'aisance. Une galerie sur la façade avant ou périphérique agrémenté le confort thermique et la vie de la maison.

A partir de 1930, l'arrivée du béton armé va bouleverser l'architecture et les modes de vie, avec également l'apparition des premiers éléments du confort moderne : eau courante, fosses septiques, électricité, gazinières. Les dépendances regagnent l'habitation principale, la voiture gagne aussi sa place, soit en rez-de-chaussée, soit en garage accolé à la maison. L'habitation gagne un étage.

De 1950 à 1970, le style moderne international, fortement inspiré de Le Corbusier, privilégiant la ligne droite, les grandes baies vitrées, la toiture-terrasse affecte tout l'habitat néo-calédonien : logements collectifs, bureaux, bâtiments administratifs.

Le boom du nickel à partir de 1970 qui attire un afflux de populations diverses, oblige à la production rapide de logements uniformes, répétitifs, sans style, qui font fi du climat et des modes de vie des habitants.

²¹ Miguel Harbulot ; *Quelques éléments de l'histoire de l'architecture coloniale, Province Sud* ; Direction de la culture de la jeunesse et des sports. Service de la culture - Bureau du patrimoine.

A partir de 1980, l'architecture reprend peu à peu sa place et on assiste à la naissance d'un nouveau style, syncrétisme des traditions architecturales mélanésiennes, polynésiennes et coloniales, qualifié de « style océanien », qui semble convenir aux aspirations de la population calédonienne.

Annexe 4 : Le logement en Guyane²²**I - LES MAISONS TRADITIONNELLES****A - L'HABITAT AMÉRINDIEN : LE CARBET**

Le long des cours d'eau, les populations tribales (Indiens, Bonis...) construisent des cases à partir de matériaux issus de l'endroit. Les cases, ou « carbets » se caractérisent par une structure en bois porteuse, une couverture végétale en branches et en feuilles, un sol surélevé sur pilotis au bord des fleuves, en terre battue s'il n'y a pas de risques de crue. Peu de meubles, des hamacs, des tables grossières, des bancs, des coffres. L'absence de sanitaires et de murs les caractérisent. Les tôles commencent à faire leur apparition sur les toits.

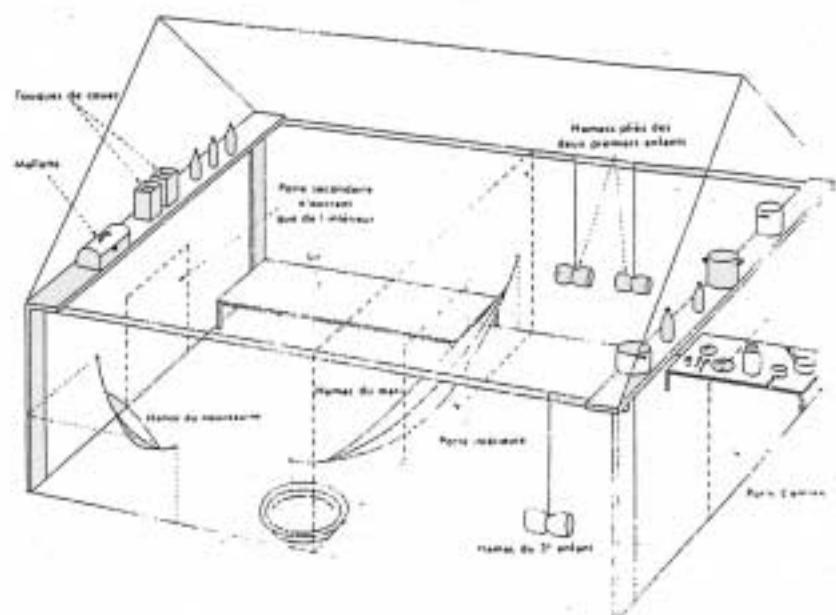


Fig. 6 : Intérieur de maison

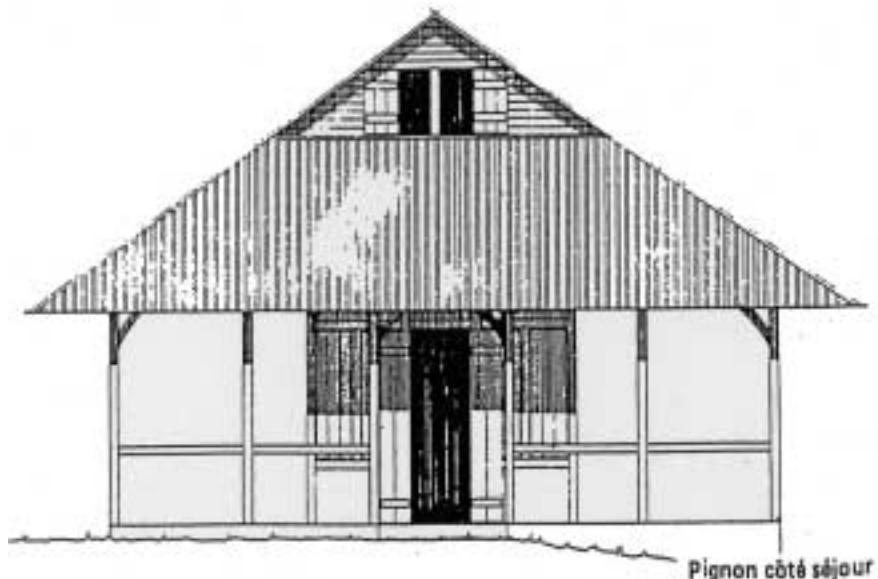
²² Valérie Sappa ; *Travail personnel de fin d'études* ; Février 1994.

B - L'HABITAT CRÉOLE

Avec le développement des cultures et des plantations, l'habitat devient la cellule de base. Au centre, la maison du maître, en charpente et en planches, de style créole. La concentration de la main d'œuvre sur la plantation provoque l'apparition de petites cités d'esclaves, cases à structure de cannes et de roseaux, à toiture de feuilles, aux murs de torchis. Ce modèle éclate avec l'abolition de l'esclavage.

C - LA CASE TRADITIONNELLE

Le long des routes ou aux abords des bourgs proches du littoral, la case posée sur plots est construite en bois, planchers et fermetures compris. Les fermetures, initialement faites de bardeaux de bois, font appel à la tôle ondulée. Dans la banlieue de Cayenne, pilotis, bois et tôle se mélangent selon la nature du lieu, marécageux ou pas.

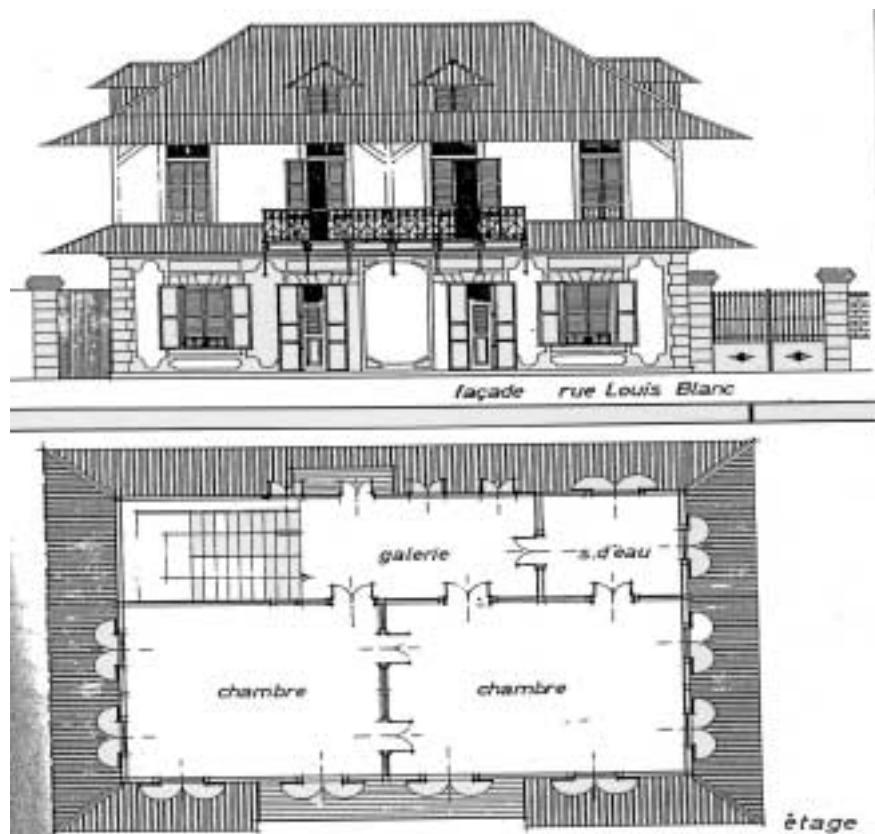


D - LES MAISONS COLONIALES

Les maisons coloniales en bois, agrémentées d'une véranda ou « varangue » sont le modèle traditionnel d'architecture et d'habitat. C'est en Guyane et à la Réunion qu'on en trouve encore le plus. Aux Antilles, bien peu ont résisté aux intempéries et à l'évolution des mœurs.

A la campagne, il s'agit d'une vaste construction bien ventilée. Dans le centre de Cayenne, elles sont en bois ou en briques et bois. Il peut s'agir de villas individuelles avec jardin et dépendances, d'immeubles de rapport à plusieurs niveaux, soit d'un ensemble comportant commerces au rez-de-chaussée et logements à l'étage.

A Saint-Laurent du Maroni, les maisons issues du bagne, logement vastes et bien ventilés, forment un ensemble très particulier, le « quartier officiel ».



II - LES CONSTRUCTIONS RÉCENTES

Après 1950, les techniques modernes de construction et les standards de l'architecture internationale envahissent la Guyane comme l'ensemble des DOM. A la campagne, de nombreuses constructions individuelles favorisent le mitage des terres. En ville, de nouveaux quartiers apparaissent avec de larges avenues et des villas modernes : Grand Cayenne, les Manguiers, banlieue Sud, etc. apparaissent également les bidonvilles.

Les logements collectifs se présentent sous forme de cités, et n'ont guère d'originalité. Ils se localisent dans les villes principales et dans les banlieues. Les opérations se sont multipliées au gré des opportunités foncières, ce qui génère un paysage urbain souvent hétéroclite.

Il n'y a guère qu'à Kourou qu'un effort a été fait pour adapter les immeubles au contexte climatique et où « l'image de marque » de la ville spatiale, mobilisant les énormes moyens du centre spatial guyanais, a permis de doter la ville d'un Plan d'aménagement d'ensemble qui donne à la ville une certaine cohérence.

LISTE DES RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Roger Boulay

La maison Kanak

Collection Architectures traditionnelles, Parenthèses, ADCK ORSTOM

Miguel Harbulot

Quelques éléments de l'histoire de l'architecture coloniale, Province Sud

Direction de la culture de la jeunesse et des sports

Valérie Sappa

Travail personnel de fin d'études

Février 1994

GLOSSAIRE

Ménage :	La définition du ménage, adoptée par l'INSEE, correspond au concept de « ménage logement ». On appelle ménage l'ensemble des occupants d'un même logement, quels que soient les liens qui les unissent ; il peut se réduire à une seule personne. Il comprend également les personnes qui ont leur résidence personnelle dans le logement mais qui séjournent à l'époque du recensement dans certains établissements (élèves internes des établissements d'enseignement et militaires du contingent qui sont ainsi « réintégrés » dans la population des ménages de la commune où ils ont leur résidence personnelle). Le nombre de ménages est égal au nombre de résidences principales : en particulier, les habitations mobiles (y compris les bateaux des mariniers) et les locaux occupés par les communautés n'en font pas partie.
Logement :	Local séparé et indépendant utilisé pour l'habitation.
Résidence principale :	Logement habité de façon permanente.
Logement occasionnel :	Logement utilisé une partie de l'année pour des raisons professionnelles. Les personnes qui s'y trouvent, le cas échéant, au moment du recensement, sont recensées dans leur résidence principale.
Logement vacant :	Logement disponible pour la vente ou la location, logement neuf achevé mais non encore occupé à la date du recensement.
Résidence secondaire :	Logement utilisé pour des week-ends, les loisirs ou les vacances, notamment logement loué (ou à louer) pour des séjours touristiques.
Ligne budgétaire unique (LBU) :	Appellation qui englobe dans les DOM la totalité des aides de l'Etat au logement.
Naissances, décès :	Naissances comptées au lieu de domicile de la mère et décès comptés au lieu de domicile du décédé.
Taux de natalité et de mortalité :	Rapport du solde naturel au cours de l'année à la population en milieu d'année. Il correspond à la différence entre le taux de natalité et le taux de mortalité.
Taux d'accroissement naturel :	Rapport du solde naturel au cours de l'année à la population en milieu d'année. Il correspond à la différence entre le taux de natalité et le taux de mortalité.
Taux de mortalité infantile :	Proportion d'enfants morts avant l'âge d'un an, pour mille naissances vivantes.
Espérance de vie :	Pour un âge donné (par exemple 40 ans), correspond au nombre moyen d'années restant à vivre aux personnes de cet âge avec les conditions de mortalité de l'année considérée. L'espérance de vie à la naissance correspond à la durée moyenne de vie.
Indicateur conjoncturel de fécondité :	Nombre d'enfants que mettrait au monde, en moyenne, une femme qui, au cours de sa vie féconde (15-49 ans),

aurait le comportement observé pendant l'année considérée pour l'ensemble des femmes.

Habitations de fortune :

qui correspondent à ce qu'on appelle couramment à la Réunion « bidonvilles ».

Cases traditionnelles :

en bois, ou en bois et tôle, éventuellement durcifiées.

Maisons traditionnelles et immeubles en bois :

Regroupent des constructions traditionnelles plus grandes et de meilleure qualité architecturale ainsi que les constructions modernes faites en bois.

Surpeuplement :

Chaque ménage devrait disposer d'un nombre de pièces minimal en fonction de sa composition (nombre de pièces idéal). La comparaison de ce nombre avec le nombre de pièces réel permet de définir un indice de peuplement. Il y a surpeuplement s'il manque une pièce ou plus au ménage.

TABLE DES SIGLES

ADI	Agence départementale d'insertion
ADIL	Agence départementale pour l'information sur le logement
ADRAF	Agence de développement rural et d'aménagement foncier
ADUA	Agence pour le développement urbain et l'aménagement
ADUAM	Agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique
AGORAH	Agence pour l'observation de la Réunion, l'aménagement et l'habitat
AL	Allocation logement
ANAH	Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ARMOS	Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux aménageurs
CAF	Caisse d'allocation familiale
CAUE	Conseil d'architecture, urbanisme et d'environnement
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDH	Conseil départemental de l'habitat
CEP	Centre d'essais du Pacifique
CESR	Conseil économique et social régional
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CIG	Chantier d'intérêt général
CIL	Comité interprofessionnel du logement
CISPM	Coopérative immobilière des îles Saint Pierre-et-Miquelon
CIV	Comité interministériel des villes
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CPS	Caisse de prévoyance sociale en Polynésie
CSG	Centre spatial guyanais
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGD	Dotation globale de décentralisation
DGE	Dotation globale d'équipement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGUHC	Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
DIA	Déclaration d'intention d'aliéner
DIJ	Dispositif d'insertion des jeunes
EPAG	Etablissement public d'aménagement de la Guyane
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPFR	Etablissement public foncier régional
FASO	Fonds d'action sociale obligatoire
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional

FIDES	Fonds d'investissement pour le développement économique et social
FIDOM	Fonds d'investissement des départements d'Outre-mer
FIP	Fonds intercommunal de péréquation
FNSEM	Fédération nationale des sociétés d'économie mixte
FRAFU	Fonds régional d'aménagement foncier et d'urbanisme
FREP	Fonds de reconversion de l'économie polynésienne
FSH	Fonds social de l'habitat
GDPL	Groupement de droit particulier local en Nouvelle-Calédonie
ISEE	Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie
ISPF	Institut statistique de la Polynésie-Française
LBU	Ligne budgétaire unique
LCR	Local collectif résidentiel
LES	Logement évolutif social
LLS	Logement locatif social
LLTS	Logement locatif très social
LOOM	Loi d'orientation pour l'Outre-mer
LOPOM	Loi de programme pour l'Outre-mer
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
OPH	Office polynésien de l'habitat
PALULOS	Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PGA	Plan global d'aménagement
PLAI	Prêt locatif d'insertion
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
PPR	Plan de protection contre les risques
PTOM	Pays et territoires d'Outre-mer
PTZ	Prêt à taux zéro
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RUP	Régions ultra périphériques d'Europe
SAGEP	Société d'aménagement et de gestion de la Polynésie-Française
SAGN	Société d'économie mixte de l'agglomération du grand Nouméa
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCI	Société civile immobilière
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDA	Schéma directeur d'assainissement
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SEMAFF	Société d'économie mixte d'aménagement de la ville de Fort-de-France
SHLMR	Société d'habitation à loyer modéré de la Réunion
SIC	Société immobilière calédonienne

SIM	Société immobilière de Mayotte
SIMAR	Société immobilière de la Martinique
SMHLM	Société martiniquaise d'habitations à loyer modéré
SPIOM	Structure pilote d'innovation pour l'Outre-mer
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TSE	Taxe spéciale d'équipement
VRD	Voiries et réseaux divers
ZAC	Zone d'aménagement concerté

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Evolution des indicateurs de chômage	7
Tableau 2 :	Résultats de la politique de logement dans les DOM et à Mayotte (1994-2003 en nombre de logements)	8
Tableau 3 :	Indicateurs démographiques	18
Tableau 4 :	Evolution de la population	21
Tableau 5 :	Répartition par âge	23
Tableau 6 :	Evolution du nombre de personnes par logement	23
Tableau 7 :	Evolution de la taille des ménages depuis 1977	24
Tableau 8 :	Projection de la population des DOM à l'horizon 2030	25
Tableau 9 :	Produits intérieurs bruts régionaux par habitant	28
Tableau 10 :	Taux d'emploi de la population de 15 ans et plus	30
Tableau 11 :	Evolution du taux de chômage	31
Tableau 12 :	Evolution de l'habitat à la Guadeloupe	36
Tableau 13 :	Parc social locatif de la Guadeloupe	37
Tableau 14 :	Activité des opérateurs sociaux	39
Tableau 15 :	Statut d'occupation du parc de logements en Guyane	40
Tableau 16 :	Estimation des besoins en logements à l'horizon 2006 en Guyane	41
Tableau 17 :	Chapitre 65-01 article 10 - suivi des autorisations de programme depuis 1996 (en euros)	68
Tableau 18 :	Financement de l'Etat pour la période 1993-1999	71
Tableau 19 :	Chapitre 65-01 article 10 - suivi des autorisations de programme depuis 1996 (en euros)	72
Encadré 1 :	Enjeux et défis de la Réunion à l'horizon 2020	26
Encadré 2 :	La semaine du logement à la Réunion	43

Dans l'Outre-mer français, en dépit des importants efforts de construction réalisés ces dernières années, les besoins de logements sociaux, de résorption de l'habitat insalubre, de restructuration du tissu urbain restent importants.

L'aménagement du territoire, le respect des règles d'urbanisme et la mise en place d'équipements structurants deviennent urgents dans ces territoires aux écosystèmes fragiles, soumis aux risques sismiques et cycloniques