

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LE LOGEMENT DANS LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Rapport public thématique

Septembre 2020

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction	19
Chapitre I Des territoires soumis à de fortes contraintes	25
I - Des similitudes nombreuses	25
A - Le foncier aménageable, rare, n'est pas suffisamment mobilisé.....	25
B - L'enchevêtrement des instruments de planification	29
C - Les contraintes et les risques spécifiques aux DROM	32
II - Des situations démographiques et des modes de vie insuffisamment pris en compte	36
A - Des dynamiques aux conséquences lourdes pour le logement.....	36
B - Une immigration difficilement contrôlable.....	37
C - Un besoin quantitatif et qualitatif de logements insuffisamment cerné	39
III - Des acteurs à conforter et à coordonner.....	41
A - Des services de l'État très sollicités.....	41
B - Des collectivités territoriales en situation difficile.....	45
C - La nécessaire restructuration des opérateurs du logement social	50
Chapitre II Des dispositifs à recadrer et à remobiliser	57
I - Recadrer les multiples dispositifs d'intervention	57
A - Inclure le secteur privé dans les données et les stratégies du logement outre-mer	57
B - Préserver les aides aux ménages	60
C - Relancer la résorption de l'habitat insalubre et la rénovation urbaine	66
II - Réévaluer la réponse en termes de logement social	70
A - 80 % d'ayants droit pour 15 % de bénéficiaires	70
B - Redéfinir les financements prioritaires de l'État.....	71
C - Trouver des équilibres adaptés à chaque DROM.....	82
III - Réviser les cadres d'intervention en fonction des réalités locales	86
A - Adapter les textes et les normes.....	86
B - Promouvoir de nouvelles approches de construction.....	90
C - Prendre en compte la progression du vieillissement et de la dépendance dans les DROM	93
Conclusion générale	99
Liste des abréviations	101
Annexes	105
Réponses des administrations et organismes concernés	113

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf dans le cas des rapports faits à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

La présente enquête a été pilotée par une formation interjuridictions (FIJ). Elle a associé la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes et les cinq chambres régionales des comptes de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de La Réunion.

Six rapports transversaux portant sur la politique du logement dans les outre-mer ont été instruits et délibérés par la FIJ au cours de l'année 2019. Ils concernaient respectivement les besoins, les acteurs, les contraintes, les financements, la lutte contre l'habitat insalubre (RHI) et le bilan du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et du premier Plan pour le logement outre-mer (PLOM).

Cette enquête a été enrichie par le **contrôle de huit organismes d'aménagement ou de logement social** relevant soit de l'État, soit des collectivités locales, conduit par la 5^{ème} chambre, par une chambre régionale des comptes ou par la FIJ précitée, selon que la compétence en était partagée ou propre. Des rapports concomitants de la 5^{ème} chambre, relatifs à l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) et à Action Logement ont complété cette enquête. Les comptes sociaux et la gestion de cinq organismes de logements sociaux outre-mer (OLS) et d'un établissement public foncier (Guyane) ont été examinés. Tous ces rapports ont été soumis à contradiction, notamment auprès de la direction générale des outre-mer (DGOM).

En outre, l'enquête a donné lieu à l'envoi de nombreux questionnaires ainsi qu'à des rencontres et des entretiens, **au niveau central**, avec une grande variété d'interlocuteurs, notamment à la direction générale des outre-Mer (DGOM), à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), à la direction du budget, à la direction générale des finances publiques (DGFIP), à l'Insee, à la caisse générale de garantie du logement locatif social (CGLLS) et à la Caisse des dépôts et consignations (CDC Habitat et Banque des Territoires).

Sur le **plan local**, des entretiens ont eu lieu avec les responsables des services extérieurs de l'État (Préfets, Secrétariat général pour les affaires régionales - SGAR -, directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement - DEAL -, directions régionales des finances publiques - DRFiP -), avec des élus locaux, avec des responsables de l'agence française de développement (AFD), de l'Anru, de l'agence nationale de l'habitat (Anah), de la Caisse des dépôts et consignations ou d'Action Logement, ainsi qu'avec des entrepreneurs du BTP, avec les représentants de chambres de commerce, de chambres des métiers et avec des associations de résidents des organismes de logement social, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion.

Achevée au début de 2020 avant que ne survienne la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, la synthèse issue de ces **14 enquêtes**, objet du présent rapport public thématique, a ensuite été soumise à la contradiction des nombreux interlocuteurs de la Cour concernés par ces travaux.

Le projet de rapport soumis pour adoption à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré les 7 février et 24 avril 2020, par une formation interjuridictions, présidée par M. Gérard Terrien, président de chambre, et composée de MM. Philippe Hayez, Yves Colcombet, Philippe-Pierre Cabourdin, conseillers maîtres, et Vincent Bouvier, conseiller maître en service extraordinaire, et de MM. Francis Saudubray, conseiller maître, en tant que rapporteur, et, en tant que contre-rapporteur, Denis Berthomier, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé, le 12 mai 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre, faisant fonction de première présidente, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Barbé, président de section, représentant la troisième chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport intitulé *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au Premier ministre et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Des exemplaires ont été adressés pour information à la ministre de la transition écologique, au ministre de l'économie, des finances, au ministre de l'action et des comptes publics, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités locales ainsi qu'à la ministre des outre-mer.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Briet, président de chambre maintenus en activité, MM. Courtois, Diricq, Lefebvre, Guédon, Thornary, Antoine, Mousson, Mme Bouygard, MM Clément, de Nicolay, Miller Chatelain, Fulachier, Soubeyran, Appia, Mme Latourmarie Willems, Hamayon, M. Bouvard, Mme Riou-Canals, M. Lejeune, Mmes Lemmet-Severino, Régis, MM. Bichot, Bonnaud, conseillers maîtres, MM. Bouvier, Carnot, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Terrien, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels les opinions de la Cour sont fondées et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Saudubray, conseiller maître, rapporteur de la chambre chargée de le préparer, et de M. Berthomier, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de M. Luprich substitut général.

M. Lefort secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 15 septembre 2020.

Synthèse

Le parc de logements dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) compte 775 000 habitations pour 2 152 000 habitants ultramarins, dont 155 000 logements sociaux pour une population de 1 721 000 ayants droit potentiels, soit un taux d'éligibilité supérieur à celui de la métropole. Ce parc a bénéficié, de 2002 à 2017, de financements cumulés de l'État (en subventions et en dépenses fiscales) supérieurs à 3,6 Md€, apportés dans le cadre de compétences partagées et de partenariats entre les services centraux et déconcentrés de l'État, plusieurs établissements publics nationaux chargés du logement, les collectivités territoriales et près d'une vingtaine d'organismes de logement social.

Prendre en compte un environnement contraignant

Dans ces territoires, les réalités géographiques et climatiques imposent leurs contraintes avec force, qu'il s'agisse d'îles ou d'archipels très pentus et riches de nombreuses zones humides ou protégées, qui limitent d'autant l'espace urbanisable, ou au contraire de l'immensité forestière guyanaise où les zones de peuplement humain prennent là aussi la forme d'isolats resserrés. Une telle situation ne peut qu'avoir des conséquences défavorables sur les prix du foncier à bâtir, qui a progressé de plus de 40 % entre 2014 et 2017. De même, la situation démographique est dynamique et déterminante, en particulier à Mayotte ou en Guyane, où la forte natalité liée à une transition démographique non achevée s'ajoute à une immigration massive et difficilement contrôlable. À l'inverse, la baisse et le début de vieillissement de la population des Antilles sont encore peu pris en compte par les politiques publiques. Ces données démographiques contrastées ne sont qu'imparfaitement intégrées dans les systèmes d'information sur le logement et l'habitat. Ces systèmes restent trop largement fondés sur la seule extrapolation des tendances récentes alors que les infléchissements de tendances que connaissent ces territoires sont, notamment en matière d'immigration, plus marqués qu'en métropole.

Face à ces réalités spécifiques et mouvantes, les acteurs publics et privés paraissent en difficulté. Compétent en la matière, le ministère des outre-mer, et singulièrement sa direction générale des outre-mer (DGOM), chargée des nombreuses dimensions de ces politiques publiques

complexes, peinent à leur donner un cap, malgré le concours apporté par le ministère chargé du logement. Au plan local, les services déconcentrés de l'État – préfetures et directions chargées du logement, notamment – sont partagés entre leurs missions visant à faire respecter la légalité et l'équité, en matière d'opérations immobilières comme de financements publics, et la nécessité d'appuyer des collectivités territoriales, dont la situation financière est souvent fragile et qui ne prennent pas toute la mesure de leurs responsabilités dans ces matières.

La situation financière souvent dégradée des collectivités territoriales a pour effet de réduire leur capacité propre à investir et d'allonger leurs délais de paiement aux entreprises et organismes.

Les organismes de logement social, en nombre insuffisant à Mayotte, trop nombreux à La Réunion, ont trouvé un nouvel élan avec l'entrée à leur capital de la filiale logement de la Caisse des dépôts et consignations. Ils ont fort à faire pour répondre à une demande de logement social en croissance rapide - 80 % de la population étant éligibles au logement social (contre 66 % en métropole) alors que 15 % seulement y réside effectivement et que plus de 62 000 demandes étaient en instance fin 2018 - ou aux défis d'un habitat vieillissant et encore largement informel.

Les résultats, sur les plans quantitatif et qualitatif, du premier plan logement outre-mer (PLOM), adopté en mars 2015 pour la période 2015-2020, sont peu satisfaisants, selon l'analyse faite par la ministre des outre-mer elle-même, en juillet 2019. Ils montrent qu'il est nécessaire de retenir une approche beaucoup plus ancrée dans les réalités de territoires aux spécificités nombreuses, en impliquant plus directement les communes et leurs groupements. La question foncière est presque partout déterminante, avec des problèmes récurrents d'indivisions et d'absence de titres fonciers.

Autre faiblesse, la mise en œuvre des règles métropolitaines en matière de planification et de programmation foncière, urbaine et d'habitat, a abouti à superposer des références trop nombreuses à l'échelle de territoires somme toute restreints, et à saturer les capacités des collectivités régionales, départementales ou locales. Il en résulte un défaut assez général de précision et d'actualité des documents de planification et d'urbanisme, de nature à entraver les projets d'investissement des opérateurs économiques. Malgré l'existence de 14 opérations financées pour un total de plus de 660 M€, dont 408 M€ sur le budget de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l'objectif annuel de construction de 10 000 logements sociaux, inscrit dans le premier PLOM, n'a pas été atteint tandis que la rénovation des cœurs de ville, la résorption de l'habitat insalubre ou la rénovation de l'habitat social ancien marquaient le pas.

Repenser les interventions publiques

Ces défis et cette complexité doivent conduire à repenser profondément les nombreux dispositifs d'intervention dont dispose la puissance publique. Ils doivent être recentrés à partir de la réalité des situations locales et des besoins des populations.

Cette inflexion passe, sans conteste, par une meilleure prise en compte de l'importance majeure du secteur privé, dans lequel loge 85 % de la population, mais qui est pourtant peu ou prou exclu des suivis de données et des démarches stratégiques dans chaque DROM. Cela implique aussi de préserver, au cœur du dispositif, les aides aux ménages, en les ciblant conformément à la vision des décideurs publics. En effet, ces aides sont essentielles pour la population au regard de la faiblesse des niveaux de vie outre-mer. Ce recentrage suppose une forte volonté politique et une réelle mobilisation des moyens publics pour résorber les habitats sauvages ou insalubres, reconquérir des centres-villes en déshérence et pour assurer un logement ou un hébergement décent à tous ceux qui peuvent y prétendre.

Pour ce faire, les acteurs de la politique du logement doivent réévaluer leurs réponses, mieux connaître et plus vite les besoins de la population ainsi que les ressources foncières et d'aménagement, mobiliser davantage des outils tels que les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), qui n'ont consommé que 24 M€ de crédits en 2017, ou établir des documents d'aménagement et d'urbanisme à caractère générique comme les programmes locaux de l'habitat (PLH), les schémas d'aménagement régional (SAR), les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), trop souvent inexistantes, comme aux Antilles, ou trop anciens, comme à La Réunion. Ces acteurs doivent rechercher, si possible dans un cadre intercommunal, les bons équilibres entre construction neuve et réhabilitation d'habitat ancien, entre accession sociale à la propriété et logement locatif très social (qui représente moins du tiers du parc social), entre habitat individuel auto-construit et ensembles collectifs bâtis dans le respect des habitudes locales et des paysages insulaires. Chaque DROM constitue en effet un milieu spécifique au sein duquel tous ces équilibres doivent être définis en partenariat.

Les financements publics se partagent jusqu'ici entre incitations fiscales introduites en 2009 et subventions financées par la ligne budgétaire unique (LBU) du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, confié au ministère des outre-mer. Il importe de repenser ce double système. En effet, d'une part les déséquilibres entre territoires dans l'effort par habitant sont plus subis que voulus. D'autre part, et comme l'avait déjà souligné la Cour dans son référentiel sur la défiscalisation dans le secteur du logement social en

outre-mer du 27 décembre 2013², les incitations fiscales pour l'outre-mer, qui se sont progressivement substituées au financement budgétaire, n'ont qu'un effet secondaire dans la construction de logements sociaux, au nombre de 5 259 financés en 2018. Ces dépenses fiscales engendrent des surcoûts qui profitent notamment à des intermédiaires. Au total, la Cour estime qu'avant 2010 un million d'euros de financement public, à cette époque uniquement d'origine budgétaire, permettait de construire 38 logements outre-mer alors que depuis cette date, majoritairement appuyé sur des dépenses fiscales, il ne permet plus que de construire 16 logements.

Enfin, la Cour a constaté que l'application immédiate aux DROM de règles et de normes conçues avant tout pour la situation métropolitaine, mais auxquelles s'ajoutent des normes spécifiques, aboutit souvent à des exigences sans réel rapport avec les réalités locales de l'aménagement, de la construction et de l'habitat. L'effort d'adaptation de ces normes doit désormais tendre à la performance raisonnée.

Malgré les avantages fiscaux octroyés, ces diverses caractéristiques renchérissent, outre-mer, le coût de la construction de 20 % à 30 % en moyenne par rapport à la métropole.

Consolider les perspectives du deuxième plan logement outre-mer (PLOM 2020 - 2022)

La Cour souligne l'intérêt des orientations qui inspirent le nouveau PLOM, adopté en décembre 2019 pour la période 2020 à 2022.

Celles-ci visent à mieux décliner les objectifs par territoire et à associer les communes et leurs groupements, qui sont au premier rang des questions de logement. Elles rejoignent les recommandations exprimées par la Cour au cours de son enquête dans les six communications administratives et les différents rapports de contrôle d'organismes de logement social ou d'établissements publics fonciers réalisés l'an passé et sur lesquels s'appuie le présent rapport.

En définitive, la question du logement, au centre des préoccupations et des attentes des populations en outre-mer, illustre, comme en métropole, le besoin général d'une territorialisation de cette politique, entendue comme une prise en compte plus fine des particularités de chaque DROM et un partenariat plus étroit entre les divers acteurs impliqués au plan local.

² Cour des comptes, *La défiscalisation dans le secteur du logement social en outre-mer*, référé, mars 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

Plus qu'une simple déclinaison locale de politiques nationales, cette nécessaire territorialisation implique la conception, l'exécution et l'évaluation conjointe par les acteurs locaux (services déconcentrés de l'État, collectivités locales, EPCI) de politiques adaptées à chacun de ces territoires.

Après les résultats inégaux du premier plan logement outre-mer, dont la vision était par trop uniforme, la mise en œuvre du second PLOM, adopté en décembre 2019, devra conjuguer dès cette année constance, pragmatisme et suivi pour répondre effectivement aux besoins des populations.

Cette consolidation passera par le recadrage et la remobilisation des dispositifs existants pour, dans chacun des DROM :

- déployer des politiques régionalisées, les situations démographiques et sociologiques étant très différentes selon les départements ;
- adapter les règles d'urbanisme et les normes de construction en tenant compte à la fois des contraintes spécifiques (sismiques et cycloniques) et des réalités économiques, sociales et culturelles de chaque territoire ;
- diversifier l'offre du parcours résidentiel, en accentuant la production du logement locatif très social (LLTS) pour les ménages en difficulté ou adapté pour les personnes âgées ou handicapées, tout en déployant une offre de qualité pour le logement intermédiaire et libre ;
- conforter le secteur, qu'il s'agisse des collectivités locales, des opérateurs de l'habitat et de l'aménagement ou des entreprises du BTP, lesquelles peinent à faire face à des plans de charges irréguliers ou à des délais de paiement excessifs.

Alors qu'elle ne manquera pas d'être affectée par les conséquences financières, économiques et sociales de la crise sanitaire survenue en mars 2020, la politique du logement outre-mer devra tirer pleinement parti de la différenciation des territoires et de la constance des engagements pour répondre aux attentes des citoyens ultramarins.

La Cour formule donc des recommandations pour une meilleure connaissance des besoins de logement et de leur planification, pour une meilleure allocation des ressources financières et pour un meilleur ciblage des efforts.

Récapitulatif des recommandations⁴

Mieux connaître pour mieux planifier :

1. Améliorer la cohérence des politiques foncières et du logement des DROM en articulant mieux, à l'échelle des EPCI, les schémas d'aménagement régional, les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (*collectivités territoriales, préfets*).
2. Dynamiser les politiques foncières des DROM en y créant, en concertation avec les établissements publics fonciers, les zones d'aménagement différé prévues par le code de l'urbanisme et des observatoires locaux du foncier (*collectivités territoriales, préfets*).
3. Fiabiliser l'évaluation des besoins en logement dans chaque DROM en paramétrant mieux les hypothèses d'évolution démographique et de flux migratoires et en intégrant les données relatives à l'habitat informel et insalubre (*DGOM, DHUP, Insee*).
5. Mettre en place dans chaque DROM un dispositif de connaissance du parc privé, sous l'égide du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement (*DGOM, préfets, DRFiP*).
12. Donner au secteur privé, notamment aux entreprises du BTP, une meilleure visibilité à moyen terme de la programmation des bailleurs et des investisseurs publics (*préfets, DEAL, DRFiP*).

Mieux allouer la ressource :

6. Utiliser les reliquats des crédits budgétaires alloués à la construction neuve et les crédits FEDER de l'Union européenne pour doter les opérations de réhabilitation et les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (*DGOM, DB, préfets*).
7. Abonder la ligne budgétaire unique de la ressource correspondant à la dépense fiscale et la contractualiser au moins jusqu'à l'échéance du PLOM 2020 – 2022 (*DGOM, DGFIP, DB, DLF*).

⁴ Les recommandations sont classées ici selon trois thèmes. Leur numérotation correspond à leur ordre d'apparition dans le rapport.

11. Encourager la mutualisation des achats de matériaux de construction au profit des professionnels du BTP et des bailleurs sociaux, par l'intermédiaire des observatoires des prix, des marges et des revenus (*préfets, DEAL*).
14. Stabiliser les objectifs et les moyens d'une politique du logement outre-mer à l'échelle de chaque DROM pour la durée du PLOM 2020 - 2022 (*DGOM, DHUP, DB*).

Mieux cibler les efforts :

4. Accompagner les collectivités locales et les intercommunalités dans leurs projets d'aménagement, d'urbanisme et d'habitat, en mettant à leur disposition un service d'ingénierie publique, à financer sur les crédits sans emploi de la ligne budgétaire unique (*DGOM, DHUP, préfets*).
8. Distinguer, sur une base pluriannuelle et pour chaque DROM, les objectifs de constructions neuves de ceux relatifs aux rénovations et à la mise aux normes des logements existants (*DGOM, DHUP*).
9. Donner systématiquement priorité au logement locatif très social dans la politique d'agrément des opérations (*DGOM, DHUP*).
10. Adapter la réglementation de l'urbanisme et de l'habitat et des normes de construction aux réalités des outre-mer en la simplifiant (*DGOM, DHUP*).
13. Prendre en compte le vieillissement et la dépendance des populations en y adaptant les logements lors de leur construction ou de leur réhabilitation (*DGOM, DHUP, préfets*).

Introduction

Aux termes de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'urbanisme, « *la politique d'aide au logement a pour objet de favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat, l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant, de favoriser la rénovation énergétique des bâtiments et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants. Elle doit tendre à favoriser une offre de logements qui, par son importance, son insertion urbaine, sa diversité de statut d'occupation et de répartition spatiale, soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation* ».

Ces objectifs concernent au moins autant l'outre-mer, en raison de sa situation particulière en terme de développement, que la métropole.

Si, du point de vue des ménages résidant outre-mer, l'effort financier apparent consenti par ceux-ci en matière de logement n'est pas supérieur à celui de l'ensemble des ménages français⁵, la situation est très contrastée selon les territoires. La qualité générale des conditions de logement et d'habitation demeure en revanche aujourd'hui inférieure en moyenne à celle de la métropole.

Un cadre juridique spécifique

À la différence des collectivités d'outre-mer, régies par l'article 74 de la Constitution, qui bénéficient d'un statut et d'un régime législatif spécifique, l'État demeure compétent pour les cinq territoires régis par l'article 73 de la Constitution, qui ont le statut de département (Guadeloupe, La Réunion, Mayotte), de région (Guadeloupe, Réunion) ou de collectivité unique (Guyane, Martinique).

Depuis 1997, la compétence en matière de financement du logement est exercée par le ministère chargé de l'outre-mer et non directement, comme en métropole, par celui chargé du logement.

⁵ Selon la CNAF, le taux d'effort des ménages allocataires dans les DROM était en moyenne de 17,6 % en 2017 contre 19 % pour la France entière, avec de fortes variations (16,3 % à La Réunion mais 25,1 % à Mayotte) et une croissance du taux moyen depuis 2014.

Dans ces départements et régions d'outre-mer (DROM⁶), la réglementation du logement et de la construction diffère du droit commun en plusieurs points, avec :

- des plafonds de ressources et de loyers spécifiques ;
- des critères de subvention distincts ;
- des allocations aux ménages selon des conditionnalités aménagées ;
- des incitations fiscales (réduction d'impôt, crédit d'impôt) spécifiques.

Une géographie particulière

Hormis la Guyane, les DROM sont des îles ou des archipels dans lesquels le foncier est rare et cher, lorsqu'il se prête à la construction de logements. La géographie y conditionne fortement l'offre de logements. Outre la part importante des zones humides ou très pentues, ces territoires sont exposés à des risques naturels d'importance : séismes, tsunamis, cyclones, éruptions volcaniques, inondations, glissements de terrains, etc.

Ces contraintes limitent les espaces constructibles et renchérissent le coût de la construction.

Des situations démographiques contrastées

Les DROM connaissent en outre des évolutions démographiques opposées. La forte croissance démographique et l'immigration à Mayotte ou en Guyane, cumulée à la transformation des modes d'habiter, notamment la décohabitation, bousculent les capacités et les standards de l'offre de logement.

À l'inverse, le vieillissement de la population et l'abandon des centres-villes posent des difficultés nouvelles aux collectivités de l'arc antillais. La rapidité de ces évolutions soulève la question de la pertinence des informations disponibles et impose une réactualisation fréquente des données.

Outre-mer, la faiblesse du niveau de vie moyen et le « mal-logement » pèsent sur l'offre globale de logements. Ces fragilités suscitent l'engagement des acteurs publics en faveur du logement social et, à l'inverse, le relatif désintérêt du secteur de la construction.

⁶ Terminologie retenue par le ministre des outre-mer en référence aux collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution où le préfet est, à la fois, préfet de département et préfet de région.

Tableau n° 1 : population et logements comparés dans les DROM et en France métropolitaine (fin 2018)

<i>En unités (LS : logements sociaux)</i>	Population	Nb total de logements	Dont LS	Nb LS / total logements	Nb LS / 1 000 hab.
<i>Guadeloupe</i>	385 761	170 428	37 000	21,7 %	95,9
<i>La Réunion</i>	856 148	312 737	75 700	24,2 %	88,4
<i>Martinique</i>	368 050	165 876	33 200	20,0 %	90,2
<i>Guyane</i>	276 127	72 400	18 200	25,1 %	65,9
<i>Mayotte</i>	259 906	53 200	300	0,6 %	1,2
Total DROM	2 145 992	774 641	164 400	21,2 %	76,6
<i>France entière</i>	66 883 761	36 609 000	5 400 000	14,8 %	80,7
<i>France métropolitaine</i>	64 737 769	35 834 359	5 235 600	14,6 %	80,9

Sources : Insee, tableaux de l'économie française (2019) ; Commissariat général au développement durable - Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2019, novembre 2019

La part de logements sociaux dans les outre-mer atteint 21 % du parc de logements, pour une moyenne nationale de 15 %. Le niveau de vie moyen des ultramarins étant nettement moindre que celui des métropolitains⁷, la tension sur la demande de logements sociaux est forte par rapport à l'offre disponible, le coût moyen de la location au mètre carré d'un logement social restant de surcroît proche de celui de la moyenne nationale, hors Île-de-France.

Tableau n° 2 : prix moyen de location d'un logement social (début 2018)

	Prix au m²
<i>Hors Île-de-France</i>	5,41 €/m ²
<i>Île-de-France</i>	6,73 €/m ²
<i>Outre-mer⁸</i>	4,82 €/m ²
<i>France entière</i>	5,74 €/m ²

Source : Commissariat général au développement durable - Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2018, novembre 2018

⁷ PIB par habitant dans les DROM en 2018 : Guadeloupe, 19 589 € ; Guyane : 15 294 € ; Martinique : 21 131 € ; Mayotte : 8 980 € ; La Réunion : 21 378 €. Moyenne France métropolitaine : 32 900 €. Source : Eurostat et IEDOM.

⁸ Loyer mensuel moyen en logement social outre-mer le plus élevé : Guadeloupe (6,11 € par m²) ; le moins élevé : Martinique (5,48 € par m²).

Tensions sur le parc social et insuffisance de l'offre pour les plus démunis aboutissent au développement d'un habitat informel dans tous les DROM, estimé à 12,5 % du total des logements. Cet habitat, souvent indigne et insalubre, présente des dangers en termes de construction, de salubrité⁹ et de sécurité publiques, d'exposition aux catastrophes naturelles ou d'environnement. Il prive les pouvoirs publics de ressources (accaparement d'espaces publics ou protégés, absence de perception d'impôts locaux) et nécessite des opérations coûteuses de résorption. La forte prégnance de cet habitat informel et l'existence de conditions médiocres, dégradées ou indignes, qui concerneraient plus de 208 000 logements en 2019, justifient le développement d'une politique du logement spécifique aux outre-mer.

Il est à craindre que la pandémie de Covid-19¹⁰ aggrave ces tensions sur le secteur du logement outre-mer, d'une part en fragilisant l'équilibre financier précaire de nombreux occupants de logements sociaux et, par contrecoup, celui des organismes de logement social confrontés à la montée des impayés de loyers ; d'autre part, en déstabilisant le secteur du BTP dans les DROM du fait du ralentissement drastique d'activité que les mesures de prévention sanitaire ont induit.

Un financement par trois sources principales

La politique du logement outre-mer est la seule qui relève entièrement du ministère des outre-mer, depuis 1997. Le financement du logement social passe par trois principaux canaux :

- la ligne budgétaire unique (LBU) du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* (171 M€ de crédits exécutés en 2019) pour la construction neuve, la réhabilitation du parc locatif, la résorption de l'habitat insalubre, les aides à la personne pour l'amélioration de l'habitat privé, l'accession sociale à la propriété et la régularisation d'occupations informelles dans la zone des cinquante pas géométriques¹¹ ;

⁹ Dans son avis du 8 avril 2020, le comité scientifique Covid-19 a ainsi souligné qu'« à Mayotte, de nombreuses personnes vivant à la rue ou dans des habitats précaires n'ont pas d'accès à l'eau ».

¹⁰ Pour l'ensemble des outre-mer, 2 152 cas avérés et 50 morts recensés à la mi-mai 2020 depuis l'apparition du virus (source : ministère des outre-mer).

¹¹ La zone des cinquante pas géométriques, autrefois dénommée réserve des cinquante pas du Roi, est une bande littorale de 81,20 mètres de large appartenant au domaine public. Elle est mesurée à partir de la ligne des plus hautes marées. Elle est en principe inaliénable. Mais depuis la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, elle peut être cédée dans « les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation » délimités par arrêté préfectoral, aux communes pour y construire des logements sociaux ou à des particuliers qui y ont déjà fait construire leur habitation principale.

- le dispositif des dépenses fiscales spécifique à l'outre-mer, qui bénéficie également au logement locatif social, via le régime dit du « Girardin social » ;
- les prêts de toute nature pour acquisition ou travaux, le plus souvent bonifiés, accordés aux propriétaires de logement, qu'il s'agisse de particuliers, de promoteurs ou d'organismes de logement social.

Une pluralité d'intervenants sous l'égide du ministère des outre-mer (MOM)

Depuis 1997, la politique publique de l'État en faveur du logement dans les DROM relève de la direction générale des outre-mer (DGOM) du ministère des outre-mer (MOM). Pour la conception et l'exécution de cette politique, cette direction d'administration centrale s'appuie sur les administrations centrales de différents ministères – direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL), direction générale des finances publiques (DGFIP) – et sur leurs services déconcentrés (DEAL notamment), au moins par l'intermédiaire des préfets.

La politique du logement concerne aussi les acteurs nationaux du logement présents¹² ainsi que les collectivités locales d'outre-mer – régions, départements, collectivités territoriales, communautés de communes, communes, dont l'action est censée être mise en cohérence par les conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH)¹³.

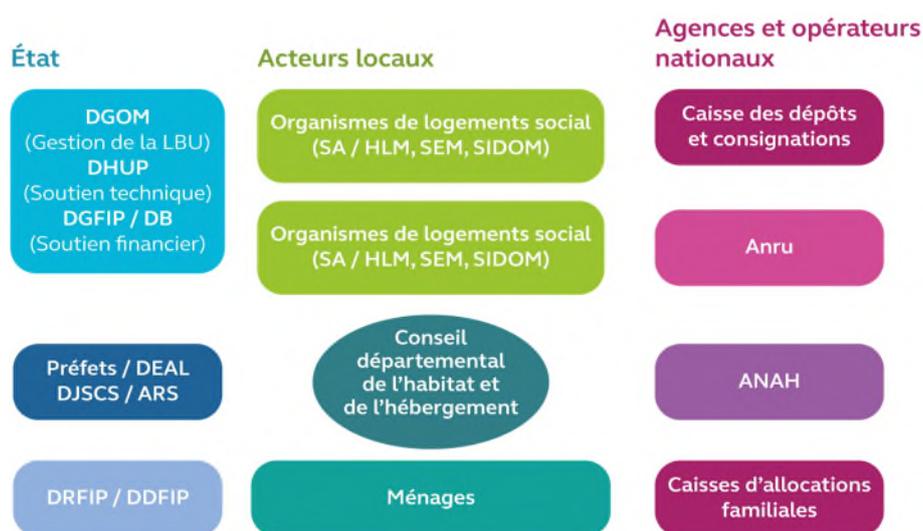
Dix-neuf organismes de logement social (OLS) présents en outre-mer complètent cette panoplie d'acteurs.

Elle est également imprescriptible : l'installation prolongée, même pendant plusieurs dizaines d'années, d'un particulier sur cette zone ne lui confère aucun droit de propriété. Un établissement public industriel et commercial, l'agence des cinquante pas géométriques, assure la gestion de cette zone en Guadeloupe et en Martinique.

¹² Le rôle de l'agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), qui a commencé son activité en janvier 2020, n'a pu être apprécié.

¹³ Instaurés par la loi Alur, les CDHH sont chargés des concertations en matière d'habitat et d'hébergement et de la cohérence des politiques locales. Leur rôle en matière foncière a été renforcé par la loi dite Égalité Citoyenneté. Ils sont désormais consultés sur les bilans d'activité des établissements publics fonciers et sur les politiques foncières à l'échelle départementale.

Schéma n° 1 : les acteurs du logement outre-mer



Source : Cour des comptes

**

De 2015 à 2019, un premier plan logement outre-mer (PLOM) a été mis en œuvre par le Gouvernement (Cf. annexe n°2). Du bilan de ce plan dressé en 2019 par le Gouvernement à l'issue d'une consultation des parties prenantes, il ressort que, malgré des objectifs ambitieux et la mobilisation d'une quinzaine d'acteurs nationaux, l'objectif visé de construction de 10 000 logements neufs par an n'a pas été atteint et que les problèmes majeurs d'un habitat informel ou insalubre persistant, d'un habitat social ancien dégradé et de centres-villes en déperissement aux Antilles n'ont pas été réglés.

Le présent rapport vise à comprendre les raisons de ce semi-échec et, au vu de ce constat, de rechercher par quels voies et moyens le nouveau PLOM, lancé pour les années 2020 à 2022, pourrait connaître un meilleur succès.

Il fait l'inventaire des contraintes particulières pesant sur ces territoires, leurs populations et les acteurs locaux du logement (chapitre I) avant d'analyser les dispositifs mis en œuvre en termes de planification, d'intervention financière et de normes applicables (chapitre II) pour proposer des pistes afin de mieux connaître et planifier, de mieux allouer la ressource et de mieux cibler les efforts publics.

Chapitre I

Des territoires soumis à de fortes contraintes

I - Des similitudes nombreuses

A - Le foncier aménageable, rare, n'est pas suffisamment mobilisé

Dans tous les territoires d'outre-mer, le besoin en foncier aménageable est très important et la concurrence très forte, pour des terrains rares et chers, entre les besoins de logement, d'infrastructures collectives, de l'agriculture, de l'industrie, des mines et des carrières, comme des services, notamment le tourisme.

1 - Des prix à la hausse

Pour construire des logements, sociaux, intermédiaires ou privés, répondant à une demande sociale forte sous l'effet des évolutions démographiques, migratoires, familiales et des modes de vie, des emprises foncières importantes et croissantes sont nécessaires. Il faut y ajouter des surfaces pour la voirie, les réseaux et les services publics les accompagnant¹⁴. Cette pression foncière est particulièrement sensible en Guyane et à Mayotte en raison d'une démographie endogène ou migratoire particulièrement dynamique.

¹⁴ En particulier, la construction d'hôpitaux et d'écoles devant faire face à la progression démographique de populations déjà très jeunes à Mayotte et dans l'Ouest guyanais autour de Saint-Laurent-du-Maroni.

Outre la faiblesse de la planification foncière, examinée ci-après, cette très faible disponibilité foncière a trois fondements principaux.

Particularité physique, l'exiguïté des territoires insulaires¹⁵, leur topographie très accidentée et la présence de zones humides (mangroves, marais) restreignent considérablement les surfaces susceptibles d'aménagement.

Deux contraintes juridiques contribuent également à la rareté du foncier. Caractéristique des outre-mer, l'importance du domaine de l'État, qu'il s'agisse du domaine public maritime qui comprend la zone des cinquante pas géométriques (ZPG), ou de son domaine privé, qui comprend les forêts nationales confiées à l'Office national des forêts (ONF), est réelle, auquel s'ajoutent les parcs naturels et les espaces protégés par un zonage environnemental.

Autre difficulté juridique majeure, la propriété des terres est bien plus difficile à établir outre-mer qu'en métropole, par le double effet du défaut de titres fonciers et de la multiplication des indivisions. De nombreux biens immobiliers sont en indivision successorale, avec des héritiers souvent nombreux et éloignés du territoire, et des successions fondées sur des compromis familiaux non formalisés. De tels imbroglios perdurent parfois sur des générations¹⁶. En Martinique, cette paralysie affecterait 40 % du foncier. Dans la commune mahoraise de Chiconi, les trois quarts du territoire sont couverts par deux titres fonciers regroupant pas moins de soixante-quinze indivisaires.

Par ailleurs, la volonté de réaliser des programmes de logements sociaux est contrecarrée par la hausse des prix du foncier. Faute d'acquisitions régulières, les réserves foncières destinées au logement social sont en diminution constante. De 2014 à 2017, la base de données des « demandes de valeurs foncières » de quatre DROM (hormis Mayotte, les données étant indisponibles), affiche une progression de 42 % pour un prix moyen des terrains à bâtir¹⁷ de 220 €/m² en 2017.

¹⁵ La Guyane, qui n'est ni une île, ni exiguë, ni particulièrement accidentée, doit cependant compter sur des limitations imposées par l'enclavement de son territoire, caractérisé par une couverture forestière très dense et un manque d'infrastructures. Enfin, la mauvaise qualité des sols est un obstacle aux fondations des bâtiments.

¹⁶ La loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer propose un nouveau cadre juridique pour prévenir ou traiter ces difficultés.

¹⁷ Un terrain à bâtir (ou terrain constructible) est un immeuble placé dans une zone urbaine ou à urbaniser en vertu des documents d'urbanisme autorisant tout projet de construction en conformité avec les règles d'urbanisme applicables à cet immeuble.

Tableau n° 3 : évolution du nombre et du prix des transactions de terrains à bâtir

	Unités	2014	2017	2017/2014
<i>Moyenne des prix</i>	€/m ²	160	227	+ 41,9 %
<i>Premier quartile du prix</i>	€/m ²	81	117	+ 44,4 %
<i>Dernier quartile du prix</i>	€/m ²	200	272	+ 36,0 %

Source : Base « Demande de valeurs foncières » - Tous DROM sauf Mayotte - Calculs Cour des comptes

Ces prix moyens recouvrent de grandes disparités en fonction de la localisation de la commune, de la topologie, de la proximité du rivage comme de la taille et de la rareté des terrains. Par comparaison, le prix au mètre-carré des terrains constructibles en France métropolitaine s'élève à 131 €/m² (juin 2019¹⁸). Les prix moyens de terrains dans les DROM sont proches de ceux des départements de la Gironde (225 €/m²), du Var (240 €/m²) ou des Pyrénées-Orientales (224 €/m²).

La hausse des prix des terrains à bâtir s'explique aussi par la faiblesse des taux locaux d'imposition du foncier non bâti qui incite à la rétention des terrains par leurs propriétaires¹⁹. Peu de communes ont recours à la fiscalité pour contrer la spéculation foncière.

2 - Les FRAFU, un instrument à dynamiser

Les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) dans les DROM, institués par la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, visent à soutenir la production de foncier aménagé. Les FRAFU sont destinés aux collectivités territoriales et aux établissements publics fonciers pour financer des études préparatoires, des programmes fonciers, les frais d'acquisition de terrains pour la constitution de réserves foncières et la viabilisation des parcelles (eau potable, réseau d'épuration).

Si le budget des FRAFU est alimenté par des contributions de l'Union européenne, des collectivités locales et de l'État (programme 123 *Conditions de vie outre-mer*), la consommation de leurs crédits est très irrégulière.

¹⁸ Source : site « Terrains construction.com » - <https://www.terrain-construction.com/prix-moyen-terrain>

¹⁹ Plus l'impôt à payer sur le terrain est élevé, plus les gains à la revente sont réduits.

**Tableau n° 4 : crédits de paiement consommés par les FRAFU
de 2014 à 2019 (en €)**

<i>CP/LBU (programme 123)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Action 1 (logement)</i>	13 769 613	16 000	18 535 637	16 093 997	10 547 311	12 523 289
<i>Action 8 (fonds exceptionnel d'investissement)</i>	0	15 051 124	0	0	0	0
Total État	13 769 613	15 067 124	18 535 637	16 093 997	10 547 311	12 523 289
<i>Autres financeurs</i>	8 776 884	0	12 368 000	7 950 000	ND	ND
Total général	22 546 497	15 067 124	30 903 637	24 043 997	ND	ND

Source : direction du budget, données de consommation Chorus du programme 123 Conditions de vie outre-mer sur la ligne FRAFU

Ces variations s'expliquent par le caractère contingent des projets d'aménagement et par la disponibilité aléatoire de ressources foncières dans les collectivités locales. Pourtant, les FRAFU restent un instrument très utile pour produire du foncier aménagé à un coût abordable et limiter la progression des coûts de construction.

Leur action peut être complétée efficacement par la création de zones d'aménagement différé (ZAD) pour constituer des réserves foncières au sein des communes ou de leurs EPCI.

En tout état de cause, une approche territorialisée des priorités de financements s'impose. Mayotte et la Guyane sont dans une logique de développement, avec la priorité à donner à des logiques de « villes nouvelles » selon leurs contraintes géographiques propres. Aux Antilles, les priorités sont davantage la réhabilitation, voire les démolitions/reconstructions, lorsque les logements ne sont pas aux normes sismiques. À La Réunion, les réallocations éventuelles devraient découler de l'avancement des projets, les besoins étant importants aussi bien en construction neuves qu'en réhabilitation.

Dans une telle gestion, il serait pertinent de redéployer des crédits sans emploi de la LBU vers le FRAFU pour pallier des surcharges foncières ou l'insuffisance de ZAD lors d'opérations d'urbanisme significatives.

B - L'enchevêtrement des instruments de planification

La question foncière outre-mer est également liée à l'organisation territoriale et aux règles locales d'urbanisme, fixées par la puissance publique. Cette politique, partagée entre l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics fonciers, aboutit à une sédimentation progressive de documents complexes et interdépendants. Si ce schéma peut sembler justifié la plupart du temps en métropole, il prend souvent des allures de millefeuille, peu efficace, à l'échelle des outre-mer.

La séquence des documents locaux d'urbanisme et d'habitat

- schéma d'aménagement régional (SAR) – Région ;
- plan d'aménagement et de développement durable (PADD) – Région (indicatif) ;
- plan départemental de l'habitat (PDH) – Département (indicatif) ;
- schéma de cohérence territoriale (SCoT) – groupement de communes ;
- plan de déplacements urbains (PDU) – périmètre de transports urbains (communes) ;
- programme local de l'habitat (PLH) – EPCI ;
- plan local d'urbanisme (PLU) et cartes communales – Commune ou intercommunalité (PLUi) ;
- opération d'aménagement (ZAD, ZAC, lotissements) – Commune.

Or, la planification urbaine et foncière dans les DROM, souvent partielle, quoique potentiellement surabondante, peu coordonnée, est portée par des acteurs inégalement impliqués. Au total, les politiques foncières outre-mer ne contrecarrent pas la spéculation, ce qui se traduit par la rareté et le prix élevé des terrains constructibles.

1 - La procédure lourde des schémas d'aménagement régional

La planification stratégique foncière à l'échelle des DOM se traduit dans les schémas d'aménagement régional (SAR), régis par les articles L. 4433-7 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT)

et les articles L. 131-1 et L. 131-7 du code de l'urbanisme. À l'exception de Mayotte²⁰, toutes les régions d'outre-mer disposent d'un SAR approuvé.

Le schéma d'aménagement régional fixe les orientations stratégiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Il s'impose aux schémas de cohérence territoriale (SCoT) et aux plans locaux d'urbanisme (PLU)²¹, ces documents d'urbanisme locaux devant être mis en conformité avec le SAR.

Le régime juridique du schéma d'aménagement régional a été actualisé par l'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019, tant dans son contenu – désormais plus en phase avec les lois récentes, notamment sur l'usage raisonné des sols, le développement durable et la transition écologique – que dans ses procédures (en particulier, la procédure de modification a été simplifiée, afin de permettre de faire évoluer le schéma plus facilement).

À Mayotte, la transformation du plan d'aménagement et de développement durable²² (PADD) en schéma d'aménagement régional est engagée depuis 2011. En Martinique, la révision du schéma qui date de 1998 a été engagée en 2011 puis abandonnée pour un PADD. À La Réunion, la modification du schéma devrait être approuvée prochainement par le préfet²³, la région l'ayant adoptée lors de son assemblée délibérante du 30 janvier 2020.

Ces lenteurs et lacunes ont pu nuire à la cohérence d'ensemble du développement du logement dans les DOM.

2 - Des plans locaux d'urbanisme souvent dépassés et non prescriptifs

Introduite par la loi Alur de 2014, la transformation des plans d'occupation des sols (POS) en plans locaux d'urbanisme (PLU) est difficile à assumer pour nombre des communes outre-mer. Beaucoup de documents d'urbanisme sont anciens et souvent non compatibles avec le schéma d'aménagement régional.

²⁰ Mayotte dispose d'un plan d'aménagement et de développement durable (PADD) dont la transformation en SAR est encore attendue.

²¹ Ou PLUi, si le plan est intercommunal.

²² Le PADD, à la différence du SAR, n'est ni opposable aux documents d'urbanisme locaux, ni basé sur des textes réglementaires.

²³ L'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du SAR, prise en application de la loi Élan, permet à partir du 1^{er} mars 2020 l'approbation par les préfets des modifications apportées aux SAR.

En Martinique, la majorité des PLU communaux ne sont que la simple transformation des POS et sont donc généralement anciens. Le recours excessif au zonage « habitat diffus », à la constructibilité limitée, les rend imprécis. Un seul des quatre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de l'île dispose d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).

En Guadeloupe, sept communes seulement sur 32 disposent d'un PLU approuvé ou en cours de révision et aucun des six EPCI n'est doté d'un PLUi.

À La Réunion, 85 % des communes sont couvertes par des PLU de plus de 10 ans, dont la moitié n'ont pas été rendus compatibles avec le SAR ou les SCoT. De ce fait, ces plans d'urbanisme ne répondent plus aux besoins d'aménagement des communes. Aucun des cinq EPCI de l'île n'a adopté de PLUi. Il en est de même à Mayotte (aucun PLUi pour les cinq EPCI).

Selon l'établissement public d'aménagement foncier de Guyane (EPFAG), « la majorité des PLU de Guyane n'est aujourd'hui plus en phase avec les projets d'aménagements, ni avec le SAR ». Aucun des quatre EPCI de Guyane n'a édicté de PLUi.

L'absence de planification à l'échelle intercommunale freine l'intervention des établissements publics fonciers²⁴ dont la stratégie dépend des plans d'urbanisme, d'aménagement et d'habitat et porte atteinte à la territorialisation de la politique locale du logement.

Compte tenu de la difficulté que rencontrent les communes et les EPCI des DROM à formaliser leur politique urbaine et foncière, il serait utile de fonder leur planification sur les SCoT et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) existants²⁵.

Plusieurs EPCI sont en effet déjà dotés d'un tel schéma, en application de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000. D'ailleurs, les EPCI, dont la situation financière est en général moins tendue que celle des communes, sont souvent mieux à même de planifier, d'aménager et de faire construire. Les PLUi pourraient être la déclinaison locale à la fois du plan logement outre-mer et du SAR, et ainsi contribuer à nouer un partenariat utile entre les

²⁴ On compte deux établissements publics fonciers et d'aménagement, en Guyane et à Mayotte.

²⁵ Le rapport sénatorial d'information n° 616 de juillet 2017 sur « les conflits d'usage et la planification foncière dans les outre-mer » observe en effet à la page 43 que : « Les outre-mer comptent peu de communes par territoire, d'où une certaine interférence entre les niveaux de planification du SAR et du SCoT. (...) A la différence de leurs équivalents hexagonaux, les SCoT des outre-mer sont prescriptifs et couvrent des espaces plus petits. (...) Dans un contexte où la construction intercommunale est récente, on peut envisager que ces SCoT préfigurent les futurs PLU intercommunaux. »

collectivités locales et l'État. De fait, le PLOM 2020 - 2022 prévoit de soutenir financièrement les collectivités s'engageant dans la modernisation de leur PLU et le développement des PLUi.

Dans chaque DROM, il importe d'aboutir à des PLH correctement articulés avec les documents de planification (SAR, SCOT et PLUi) et d'instituer, comme le prévoit la loi du 27 janvier 2017 dite Égalité Citoyenneté, des dispositifs d'observation foncière et de l'habitat afin de mieux coordonner les stratégies foncières et la programmation en logements.

C - Les contraintes et les risques spécifiques aux DROM

Comme en métropole, le secteur de la construction, dans les DROM, fait l'objet un encadrement normatif important, soit en raison de la réglementation portée notamment par le code de la construction et de l'habitat, soit du fait de la normalisation des métiers du bâtiment et des travaux publics, en principe d'application volontaire mais en réalité obligatoire en raison des polices d'assurance.

Principaux textes applicables au logement dans les outre-mer adoptés depuis 20 ans

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) instaurant des obligations de constructions en logements sociaux.

Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (Lodéom) révisant entre autres la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer dite loi Girardin.

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové (Alur).

Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 comprenant les dispositions dites « Pinel outre-mer » sur la défiscalisation sur les logements neufs.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 pour une nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Arrêté du 11 janvier 2016 modifiant l'arrêté du 17 avril 2009 sur la réglementation thermique, acoustique et aération pour les bâtiments neufs outre-mer (RTAA-DOM).

Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, comportant notamment diverses mesures relatives à la mixité sociale et à l'égalité des chances dans l'habitat.

Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Élan).

Ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du schéma d'aménagement régional.

Si certains règlements et normes prennent en compte les spécificités de l'outre-mer, le corpus normatif dans son ensemble soulève de nombreuses difficultés d'application, voire de cohérence, alors qu'au niveau local, la taille réduite du marché économique et la faiblesse des capacités d'ingénierie rendent ardues l'application de techniques peu adaptées à l'outre-mer. À l'inverse, l'utilisation de modes ou de matériaux traditionnels de construction, pourtant longuement éprouvés, se heurte à l'absence ou aux très longs délais de normalisation par les organisations professionnelles.

Les DROM bénéficient d'une réglementation thermique, acoustique et d'aération depuis mai 2010, dite RTAA-DOM, adaptée au climat tropical humide, pour les seules constructions neuves. Le contrôle des règles de construction (CRC) pour les rubriques thermique, acoustique et aération a été précisé en 2016. Il permet aux directions chargées du logement d'effectuer des contrôles sur les logements neufs.

L'amiante est interdit en France depuis le 1^{er} janvier 1997, en application du décret n° 96-1133 du 24 décembre 1996. Or, la filière amiante en outre-mer souffre d'un manque d'organisation structurée, du repérage au stockage, en passant par les analyses, le retrait et la gestion des déchets. Les blocages sont à la fois techniques et économiques, comme le montre le lourd chantier de démolition, toujours en cours, des tours de logements sociaux de la Gabarre à Pointe-à-Pitre. Selon une étude réalisée en 2017²⁶ pour la DGOM, « *les surcoûts liés à la présence d'amiante peuvent atteindre le double de ceux rencontrés en métropole et le coût d'export des déchets d'amiante vers la métropole peut représenter 35 % du coût total des travaux* ».

Enfin, les risques sismique ou cyclonique, aux Antilles ou à La Réunion, se traduisent par des exigences spécifiques. Le plan gouvernemental « séisme Antilles », destiné à réduire la vulnérabilité du bâti, est entré dans sa deuxième phase en 2016. Il s'agit de renforcer les bâtiments publics et le bâti privé, avec une priorité accordée aux infrastructures de gestion de crise, d'enseignement et de santé et aux logements sociaux. Les directions chargées du logement sont chargées des contrôles des règles de construction parasismiques.

²⁶ Mission d'étude et propositions d'actions pour l'émergence d'une filière amiante outre-mer, Icare & Consult et H3C Caraïbes (DGOM), rapport final, octobre 2017.

Comparée à la métropole, la construction de logements dans les DROM subit divers surcoûts. Certains résultent des conséquences du climat ou de la topologie de ces territoires. D'autres relèvent de l'état du parc social et de la politique locale du foncier et du logement, voire de la faible organisation de la filière du bâtiment, surtout composée de TPE, ce qui limite les capacités à construire de grands ensembles. Cette filière²⁷ connaît par ailleurs d'importantes difficultés financières, accentuées par les longs délais de paiement de la part des collectivités territoriales.

Les surcoûts limités de la RTAA-DOM

Le Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) a réalisé en 2016 une évaluation économique de la RTAA-DOM. Les estimations annoncées du surcoût lié à l'entrée en vigueur de la RTAA en 2010 pouvaient atteindre 20 %.

Malgré la grande hétérogénéité des territoires et des bâtiments, l'étude du CSTB conclut que l'impact de la RTAA-DOM sur le coût de construction aura été finalement limité. Il le serait d'autant plus s'il existait déjà une offre de qualité et si la taille du marché était importante. Les surcoûts seraient en définitive d'environ 3 % à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique, et de 5 à 6 % en Guyane et à Mayotte. L'application de cette réglementation aurait par ailleurs un effet très positif sur la qualité des logements, notamment en éliminant une offre de très bas de gamme à faible confort d'usage.

Connaissant des difficultés financières récurrentes²⁸, les départements comme les communes ne cèdent pratiquement plus de terrains à titre gratuit et les terrains libres à la vente atteignent des prix qui renchérissent en moyenne d'environ 20 % le coût des programmes de logements sociaux.

En l'absence de filières locales d'extraction ou de transformation, les DROM restent tributaires des importations de métropole ou d'Europe, pour les matériaux de base et les matériels nécessaires à la construction de bâtiments. Les études récentes sur les circuits de distribution, le plus souvent oligopolistiques, montrent des différentiels de prix élevés avec la métropole et de confortables marges commerciales qui se répercutent sur le montant des constructions.

²⁷ Selon l'enquête de conjoncture de l'IEDOM du premier trimestre 2020, si l'ensemble de l'économie a été impacté par l'épidémie de Covid-19, le secteur du BTP (environ 4 % de la valeur ajoutée totale) souffre d'une forte dégradation de son activité. Celle-ci est en arrêt eu égard aux décisions des maîtres d'ouvrage de suspendre les chantiers.

²⁸ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, chapitre IV *La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer*, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

Depuis 2008, les entreprises locales du bâtiment, presque toutes des très petites entreprises (TPE), subissent une perte d'activité à laquelle s'ajoutent d'autres difficultés : des délais de paiement anormalement longs de la part des organismes de logement social et surtout des collectivités publiques, un cycle de financement du logement social dans lequel les entreprises supportent l'ajustement des prix finaux, l'absence de révision de leurs prix à partir d'index locaux sauf à La Réunion²⁹, etc.

Enfin si des travaux ont été engagés dans plusieurs DROM pour valoriser les matériaux locaux (terre compressée, bambous, tavaillons, etc.), il importe de vérifier leurs caractéristiques techniques puis de les normaliser et de les certifier pour que ces matériaux et leurs conditions de mise en œuvre soient reconnus par les entrepreneurs et les assureurs.

Au total, le surcoût de la construction de logements sociaux dans les DROM peut dépasser 20 % par rapport aux prix constatés en Île-de-France, voire 30 % par rapport à la France métropolitaine hors Île-de-France, malgré les avantages fiscaux dont bénéficient ces territoires.

Tableau n° 5 : prix de revient moyen d'un logement social dans les DROM – 2017-2018 (en €)

<i>En € HT par logement</i>	Prix de revient par logement DROM	Écart DROM/Métropole "Hors Île-de-France"	Écart DROM/Métropole « y compris Île-de-France »
<i>Guadeloupe</i>	158 787	11 %	4 %
<i>Martinique</i>	140 583	- 2 %	- 8 %
<i>Guyane</i>	182 750	27 %	20 %
<i>La Réunion</i>	151 631	6 %	- 1 %
<i>Mayotte</i>	191 495	34 %	25 %
<i>Moyenne</i>	165 050	15 %	8 %

Source : DGOM et bilans 2017 et 2018 des logements aidés (DHUP)

²⁹ De nouveaux index, calculés par la CERBTP, sont disponibles depuis 2017 selon une nomenclature de 24 index de corps d'état et six index généraux (cf. www.btp-reunion.net).

Ce coût du logement social produit, supérieur de 15 % dans les DROM à celui constaté en métropole (hors Île-de-France), et les niveaux de loyers qui en découlent, devraient inciter à construire une plus forte proportion de logements très sociaux, pour des revenus locatifs moindres.

II - Des situations démographiques et des modes de vie insuffisamment pris en compte

A - Des dynamiques aux conséquences lourdes pour le logement

Les données démographiques, actuelles et anticipées jusqu'en 2030, dans les cinq DROM sont très contrastées, allant d'une baisse de la population de près de 10 % en Martinique à des hausses supérieures à 20 % en Guyane et à 30 % à Mayotte.

**Tableau n° 6 : évolution projetée de la population
dans les cinq DROM, de 2017 à 2050**

<i>En milliers d'habitants</i>	Population 2013	Population 2017	Population 2030	Population 2050	% 2017/2013	% 2030/2017	% 2050/2013
<i>Guadeloupe</i>	402	396	372	330	- 1,5 %	- 6,1 %	- 16,7 %
Martinique	386	375	339	311	- 2,9 %	- 9,6 %	- 24,8 %
SS Total Antilles	788	771	711	612	- 2,2 %	- 7,8 %	- 20,7 %
Guyane	244	263	316	385	+ 7,8 %	+ 20,1 %	+ 46,4 %
« <i>Zone Caraïbes</i> »	1 032	1 034	1 027	997	0 %	- 0,7 %	- 3,6 %
La Réunion	835	847	880	910	+ 1,4 %	+ 3,9 %	+ 7,4 %
Mayotte	215	234	310	490	+ 8,8 %	+ 32,5 %	+ 109,4 %
« <i>Zone Océan indien</i> »	1 050	1 081	1 190	2 217	+ 2,9 %	+ 10,1 %	+ 29,5 %
Total DOM	2 082	2 115	2 217	2 397	+ 1,5 %	+ 4,8 %	+ 13,3 %

Source : Insee, Omphale 2017

Au repli démographique largement engagé aux Antilles répond la forte natalité, endogène ou migratoire, de la Guyane et de Mayotte.

Corrélé à l'augmentation sensible du nombre de ménages constitués d'une personne ou de personnes âgées seules, le besoin en logements de petite taille se confirme. Les projections des besoins en logement doivent également tenir compte de l'évolution plus ou moins prévisible des modes de vie des ménages en matière de cohabitation, avec le souhait croissant des jeunes couples de quitter l'habitat de leurs parents et de disposer de leur propre foyer.

Ces évolutions convergentes des modes de vie vers la décohabitation ont des effets importants sur le nombre et la nature de logements à produire. En Guyane, plus de 40 % des foyers sont en situation de surpeuplement, c'est-à-dire manquant de deux pièces d'habitation ou plus par rapport à la dimension de la famille.

Au-delà des difficultés de cette évolution démographique différenciée entre les DROM, le travail de prospective est rendu complexe en raison de fortes variations des hypothèses de croissance de la population au regard de la transition démographique³⁰ et du poids de l'immigration – régulière ou clandestine – avant tout en Guyane et à Mayotte – et de son effet sur les taux de natalité observés. L'extrapolation n'est donc pas adaptée pour disposer de données démographiques fiables au regard des besoins en logements, en quantité et en taille.

B - Une immigration difficilement contrôlable

En Guyane et à Mayotte, les évolutions démographiques sont très marquées par le poids de l'immigration clandestine.

La Guyane est le seul département-région d'outre-mer non insulaire et le seul territoire français à avoir une frontière terrestre avec des pays d'Amérique latine. Elle exerce une forte attractivité économique et sociale, pour les Haïtiens, les Brésiliens et les Surinamais. Entre 2010 et 2016, le nombre de naissances en Guyane a augmenté de 19,5 % et, pour la première fois, le nombre d'enfants nés d'une mère étrangère a dépassé celui des enfants nés d'une mère française³¹.

³⁰ La transition démographique caractérise le passage d'une population connaissant des taux de natalité et de mortalité élevés à une population ayant des taux de natalité et de mortalité faibles.

³¹ Selon l'Insee, 44 % des enfants nés en 2016 ont leurs parents de nationalité française, 29 % un parent français et une mère étrangère et 27 % deux parents étrangers.

À Mayotte, selon les résultats du recensement de l'Insee de 2017, 48 % de la population était étrangère, contre 40 % en 2012. Les trois quarts des enfants nés en 2017 avaient une mère étrangère et 95 % des étrangers étaient comoriens. Ainsi, la conjoncture démographique est marquée par un pic de migration dont on ne sait s'il va se prolonger.

La pression migratoire à Mayotte

Comme l'a souligné la Cour dans son récent rapport public consacré à *l'entrée, le séjour et le premier accueil des personnes étrangères* (mai 2020), Mayotte a vu sa population augmenter de 20 % de 2012 à 2017, pour atteindre aujourd'hui environ 270 000 habitants. Dans le même temps, la part des étrangers dans la population totale est passée de 40 à 48 %. La moitié de cette population étrangère serait en situation irrégulière.

Selon une note du ministère des outre-mer de mars 2019³², la proportion de la population d'origine étrangère à Mayotte est « destinée à augmenter au regard des chiffres de la natalité, de la nouvelle législation et du nombre croissant de mahorais qui quittent le territoire ».

L'immigration illégale annuelle moyenne est de 27 000 individus (soit 5 à 7 kwassas³³ par semaine), alors que les éloignements atteignent 20 000 environ par an (...).

En 2017, ce sont 19 648 étrangers en situation irrégulière qui ont été éloignés (majeurs et mineurs), dont 16 886 obligations de quitter le territoire français (OQTF). En 2018, ce sont 15 007 étrangers en situation irrégulière qui ont été éloignés (majeurs et mineurs) dont 12 339 OQTF ».

Ces flux migratoires clandestins génèrent des besoins importants en logements que la législation ne permet pas de prendre en compte, les logements sociaux ou très sociaux étant réservés aux populations en situation régulière. Les besoins des immigrés clandestins en matière d'habitat sont donc comptabilisés sans qu'on puisse y répondre par le biais de la politique du logement, qui diffère de celle de l'hébergement.

L'immigration illégale a par ailleurs des effets dommageables sur l'occupation du foncier, à la périphérie des agglomérations, en zones pentues ou humides, sur les rivages, dans les parcs et les espaces protégés, avec des conséquences et des risques graves pour la salubrité, l'ordre et la sécurité publique et pour les ensembles de logements sociaux.

³² DGOM, « Immigration et demande d'asile à Mayotte en 2018 », mise à jour au 1^{er} mars 2019 (source : OFPRA).

³³ Terme chimahorais désignant une embarcation légère utilisée par les passeurs entre l'archipel des Comores (Anjouan) et Mayotte.

C - Un besoin quantitatif et qualitatif de logements insuffisamment cerné

Alors que les cinq DROM présentent des traits communs qui les distinguent de la métropole, leurs particularités justifient une politique du logement qui leur soit propre, du fait de leurs spécificités géographiques, climatiques, socioculturelles et géoéconomiques.

Pour l'estimation des besoins présents, la méthode utilisée le plus généralement dans les travaux de prospective, y compris dans les DROM, est celle du « point mort ». Elle détermine le nombre de logements à produire pour maintenir une population constante (en nombre) sur un territoire, en répondant aux mutations structurelles de la population et du parc de logements. Le calcul du point mort mesure l'évolution « naturelle » du parc *a posteriori* et permet de prolonger les tendances à venir.

L'estimation du besoin de logements : Omphale et Otelò

Le calcul du point mort dans le modèle de projection de populations des ménages (Omphale) de l'Insee résulte de l'analyse de trois besoins : le desserrement des ménages (conséquence du vieillissement de la population, de la baisse du taux de fécondité, de la multiplication de familles monoparentales et de la décohabitation plus précoce des jeunes adultes), le renouvellement du parc de logements et sa fluidité.

En cours de déploiement en France métropolitaine, l'outil Otelò, destiné à estimer les besoins en logements, a été conçu pour la métropole. Il ne permet pas actuellement d'utiliser une maille d'estimation plus fine que celle du territoire d'un département-région d'outre-mer.

Le Livre bleu des outre-mer indique néanmoins que « *le Gouvernement déploiera au second semestre 2018 un outil de calcul permettant à chaque territoire de paramétrer les différentes sources de besoins en logement (...) Cet outil s'appuiera sur des "tableaux de bord du logement" qui recensent, à un niveau agrégé (région, EPCI, commune), l'intégralité des données publiques disponibles* ».

La Cour n'a pas constaté que cette finesse d'analyse était possible.

Pour les DROM, l'extrapolation des données statistiques sur la base des tendances passées selon la méthode dite du « point mort » ne convient pas nécessairement car elles sont affectées par des dynamiques nombreuses : évolution forte du nombre d'habitants selon le degré de transition démographique, importance des flux migratoires en Guyane et à Mayotte, évolution des comportements en matière de cohabitation ou de vieillissement ou au contraire de rajeunissement de la population, impact du niveau de vie moyen sur l'accès au logement, délabrement des centres-villes, part importante de l'habitat informel ou insalubre, etc.

La DHUP a indiqué collaborer avec l'Insee sur l'amélioration de l'estimation locale des besoins en logements, mais ces travaux sur le modèle Omphale ne devraient pas produire d'effets à court terme. Le PLOM 2020 - 2022 prévoit l'adaptation à moyen terme de l'outil Otelo.

Par ailleurs, le niveau de solvabilité déclaré des ménages, sensiblement plus faible dans les DROM qu'en métropole, est un paramètre déterminant. Sur la base des statistiques déclaratives, 80 % de la population outre-mer est éligible au logement locatif social, et 70 % relèveraient même du logement locatif très social.

L'offre de logement social reste partout très en deçà de la demande exprimée. L'accès au logement locatif social ne représente au demeurant pas la solution unique, les ultramarins aspirant, comme les métropolitains, à un logement individuel plutôt que collectif. La moitié des logements sont individuels, y compris dans les constructions récentes. Les pratiques traditionnelles – « case à terre » aux Antilles, « case SIM » à Mayotte – sont cependant peu compatibles avec le besoin massif de constructions dans des territoires soumis à une forte pression démographique et, dans certains cas, migratoire, dans lesquels il faut, de surcroît, limiter l'étalement urbain.

Enfin, s'agissant du bâti, l'évaluation des besoins ne tient pas suffisamment compte de la part importante d'habitations vétustes ou insalubres ni de l'équilibre à trouver entre constructions nouvelles et réhabilitation de l'existant. Le recensement statistique des logements informels et insalubres pose des questions méthodologiques spécifiques, découlant des déclarations des habitants sur le confort de leur logement (accès à l'eau courante et à l'électricité, etc.) ou sur l'existence ou non d'un titre de propriété. S'exonérant des règles d'urbanisme et de construction, le logement informel est une réponse à bas coût à des besoins non couverts. Plus la réponse publique tarde, plus le logement informel se développe et plus il coûte en termes d'utilités collectives ou lors des opérations de résorption de l'habitat insalubre. La régularisation de telles situations, selon la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de La Réunion, coûterait 50 % plus cher qu'un aménagement *à priori*.

Il importe donc d'adopter une méthode prenant en compte tous ces paramètres et apportant une réponse adaptée aux besoins des habitants des DROM. La production de logements sociaux ne doit pas occulter les autres besoins, tels l'amélioration de l'habitat ancien, la réhabilitation des centres- villes ou le développement du parc de logements privés.

III - Des acteurs à conforter et à coordonner

La politique du logement dans les DROM relève au niveau national de la direction générale des outre-mer (DGOM) du ministère du même nom.

A - Des services de l'État très sollicités

1 - Le rôle pivot de la DGOM

a) La coordination avec les administrations centrales

Le pilotage de la politique du logement, au sein de la sous-direction des politiques publiques de la DGOM, est assuré par le bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables (BELDAD), dont la section logement compte cinq cadres de catégorie A. Ce bureau est en relation constante avec les sous-directions de l'évaluation de la dépense (*pour la gestion de la LBU*), des affaires juridiques et institutionnelles, et des politiques publiques (*sujets fiscaux, économiques, et sociaux*) de la DGOM. L'étendue des politiques publiques menées par le BELDAD conduit à un travail quotidien en transversalité.

Le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a affecté à ce bureau un chargé de mission pour l'outre-mer. C'est un appui nécessaire à la DGOM sur les sujets techniques de l'aménagement, de l'urbanisme ou de la construction de logements sociaux ou pour missionner le CGEDD³⁴ sur des enquêtes portant sur le logement ultramarin. La DGOM et la DHUP ont passé des conventions pour le déploiement du système d'information Galion³⁵ ou celui de la filière de traitement de l'amiante.

La DGOM participe à divers groupes de travail, tel celui portant la simplification des schémas d'aménagement régionaux ultramarins (art. 50 de la loi Élan), ou sur l'expérimentation de modes de construction et d'aménagement simplifié (loi Essoc). Elle se concerte avec la DHUP pour préparer les conseils d'administration des établissements publics fonciers et d'aménagement de Mayotte et de Guyane, placés sous la cotutelle des deux ministères, et des agences des cinquante pas géométriques aux Antilles.

³⁴ Conseil général de l'environnement et du développement durable.

³⁵ Le système d'information Galion est un logiciel de gestion des aides au logement mis à la disposition des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) par le ministère de l'écologie et du développement durable (MEDD/DGALN). Il permet d'instruire et de suivre les opérations financées par l'aide personnalisée au logement (APL).

Outre-mer, le délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL) assure la coordination et le suivi des actions de l'État en matière d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées. Un chargé de mission à la DIHAL est dédié à l'outre-mer. Un groupe de travail DGOM/DIHAL/DHUP a été constitué pour la lutte contre l'habitat indigne et la résorption des bidonvilles, notamment en Guyane et à Mayotte.

b) La concertation avec les agences nationales

Partenaires de la politique du logement outre-mer, Anah, Anru, CDC (CDC Habitat et Banque des Territoires), CGLLS³⁶, AFD³⁷ et Action Logement sont signataires des deux plans logement outre-mer successifs.

La DGOM siège aux conseils d'administration de l'AFD et de la CGLLS, ce qui lui permet d'y porter les problématiques ultramarines.

Une convention du 25 novembre 2015 entre le ministère des outre-mer, l'Anah et l'Anru formalise la coopération entre ces trois institutions.

Le plan national « Action cœur de ville »

Le plan « Action cœur de ville » lancé en mars 2018 sur le plan national répond à la double ambition d'améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes et de conforter le rôle de moteur de ces villes dans le développement du territoire par la revitalisation des centres-bourgs et des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Localement, le plan associe les élus et ses trois partenaires nationaux, la Banque des territoires, Action Logement et l'agence nationale de l'habitat. Il vise à aider les collectivités locales et des acteurs du logement, du commerce et de l'urbanisme à réinvestir les centres-villes et à y favoriser le maintien d'activités.

Les collectivités d'outre-mer reçoivent l'aide de l'Anah dans leur rôle de chef des projets Action cœur de ville et des appels à manifestation d'intérêt (AMI-Centre-bourg). Le programme « cœur de ville » bénéficie à 15 centres-villes outre-mer : Pointe-à-Pitre, Les Abymes et Basse-Terre ; Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni ; Fort-de-France et Le Lamentin ; Mamoudzou, Dzaoudzi, Dembeni et Pamandzi ; Le Port, Saint-André, Saint-Joseph et Saint-Pierre.

³⁶ Caisse de garantie du logement locatif social.

³⁷ Agence française de développement.

Cinq communes des DROM ont été lauréates de l'appel à manifestation d'intérêt « centres-bourgs » : Grand-Bourg, Maripasoula, Saint-Pierre, Bandraboua, Cilaos.

c) Les relations de la DGOM avec les acteurs locaux

Le dialogue bimestriel entre les services déconcentrés de l'État, notamment les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement, et la DGOM fait remonter les besoins des collectivités exprimés auprès des préfets sur la base des plans locaux de l'habitat (PLH). La DGOM reçoit régulièrement les sous-préfets chargés de la cohésion sociale et de la politique de la ville sur les contrats de ville et la lutte contre l'habitat indigne et informel.

Le MOM siège au conseil d'administration des six sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM). Les relations avec les bailleurs de ces sociétés passent essentiellement par le partenariat très nourri avec CDC Habitat.

En ce qui concerne les autres opérateurs, la DGOM a des contacts avec les fédérations telles que l'USH-outre-mer ou la fédération des entreprises publiques. Action Logement est également un relais pour les sujets qui concernent ses opérateurs ultramarins³⁸.

En définitive, la stratégie d'ensemble devrait être définie par la DGOM, tous bailleurs confondus, au vu des constats qui lui parviennent et de sa connaissance des besoins en logement. Il reste que certains responsables, tel le préfet de la Réunion, font valoir que « *la stratégie de programmation territoriale, la répartition des interventions ou l'application de la politique de l'habitat relèvent totalement de la responsabilité des services locaux de l'État* ».

Quoique réputée administration de mission, force est de constater que la DGOM, confrontée à l'ampleur de la tâche en même temps qu'à la faiblesse de ses effectifs, n'a guère les moyens d'assumer, malgré le relais de la DHUP et de la DIHAL, ses tâches de conception, d'animation et de

³⁸ Annoncé le 24 septembre 2019, le plan d'investissement volontaire pour l'outre-mer (PIV) d'Action Logement comprend des objectifs répartis par DROM : éradiquer le parc locatif social indigne ; développer une offre locative de qualité en centres-villes et centres-bourgs ; contribuer à la régularisation des constructions informelles dans le cadre d'opérations RHI ; répondre aux besoins de logements des jeunes ; achever les logements non terminés ; développer la construction *via* l'accession très sociale à la propriété ; développer l'offre locative intermédiaire ; créer des structures collectives d'hébergement.

suiwi-évaluation de cette importante politique publique outre-mer. Les interlocuteurs de la Cour dans différents DROM ont confirmé le peu d'animation de la politique locale du logement par la DGOM.

La question se pose d'une meilleure incarnation de la coordination des services centraux de l'État compétents en matière de logement outre-mer, sous l'égide de la DGOM. Administration de mission, la DGOM s'est pourtant vu chargée d'une politique publique dans son ensemble. Si elle n'a pas vocation à se substituer aux services locaux, qui sont les mieux à même d'intégrer la diversité des situations locales, elle doit renforcer son rôle d'animation et d'évaluation des politiques locales du logement.

2 - Des préfetures et des services déconcentrés de l'État surchargés

Dans les DROM, les préfets sont responsables du budget opérationnel de programme (RBOP) du BOP 123 *Conditions de vie outre-mer*. Ils sont compétents en matière d'insalubrité, y compris pour les travaux d'office, et sont délégués territoriaux de l'Anru et de l'Anah.

Le SGAR a un rôle de coordonnateur. Il pilote l'exécution budgétaire. Il répartit les ressources allouées aux unités opérationnelles. Il est responsable du BOP 123. Les sous-préfets sont associés à la préparation des plans locaux d'urbanisme sur leur territoire.

La direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) est l'unité opérationnelle du BOP 123 « action 1 » et, à ce titre, service instructeur. La DEAL gère dans le DROM les politiques d'amélioration de l'habitat qui relèvent soit du ministère des outre-mer, soit de l'Anah, ce qui implique des critères d'attribution et des modalités d'instruction, de contrôle et de suivi des dossiers différents. Un projet de convention entre l'Anah et le ministère des outre-mer a pour objectif d'améliorer la coordination de leurs interventions.

Les DEAL assurent de multiples tâches, parfois en substitution de communes défailtantes. Elles :

- organisent le contrôle de légalité des actes d'urbanisme ;
- ont un rôle de conseil des collectivités en amont des documents d'urbanisme ;
- les accompagnent dans les études préalables de leur foncier et des possibilités d'aménagement ;
- sont le service instructeur des aides de l'Anah et animent localement la politique d'intervention sur l'habitat privé ;

- élaborent l'avis de l'État en qualité de « personnes publiques associées » lors des enquêtes publiques ;
- assurent le contrôle de légalité des documents foncier et d'urbanisme ;
- forment les acteurs publics locaux en lien avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

En application du code de la construction et de l'habitat, le partage d'informations s'effectue au sein du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement (CDHH). Il réunit au moins une fois par an les partenaires des politiques de l'habitat issues du plan logement outre-mer. Le CDHH est, selon plusieurs services de l'État et les représentants des organismes de logement social, la meilleure instance pour en assurer le suivi et la coordination des actions entreprises.

En application de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, deux établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) opèrent en Guyane depuis 2016 et à Mayotte depuis 2017. Ces établissements sont compétents pour toutes les interventions foncières, immobilières et d'aménagement, pour leur compte, pour l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics ou toutes personnes publiques ou privées y ayant vocation.

Pour faire face à ces lourdes responsabilités, dans un cadre réglementaire complexe eu égard aux contextes locaux, en interrelation avec des collectivités territoriales affectées par des limites financières, managériales, capacitaires ou politiques nombreuses, les services de l'État, dotés de moyens taillés au plus juste, donnent le plus souvent le sentiment d'être en limite de capacités et de parer aux urgences faute de pouvoir jouer pleinement leur rôle d'orientation, d'incitation et d'évaluation en matière d'urbanisme et de logement.

B - Des collectivités territoriales en situation difficile

La politique du logement relève principalement des collectivités locales, de leurs groupements (EPCI) et de leurs établissements publics fonciers locaux (en Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion). La faiblesse des collectivités locales – dont la capacité à intervenir dans les politiques foncières, d'aménagement et de construction est souvent contrainte en raison de situations financières dégradées ou de ressources restreintes en matière d'ingénierie – est un trait commun à tous les DROM.

Malgré l'existence d'un schéma d'aménagement régional (SAR) dans chacun des DROM, l'action des communes ou de leurs EPCI ne s'inscrit pas dans une stratégie de long terme (supérieure à la durée d'un mandat) en matière d'acquisitions et d'aménagements fonciers. De surcroît, leurs documents d'urbanisme sont souvent imprécis et non actualisés et leur situation financière est presque partout tendue alors que la pression fiscale sur le non bâti reste faible.

Ces faiblesses font qu'il est difficile de produire et de livrer aux organismes de logements sociaux un foncier en quantité suffisante et correctement aménagé. Quand les établissements publics fonciers et les collectivités parviennent cependant à libérer des terrains, c'est à un coût élevé.

1 - La situation financière tendue des communes d'outre-mer

La situation financière des communes et collectivités d'outre-mer reste préoccupante³⁹. Les consolidations comptables réalisées par la Cour des comptes, pour la période 2010-2018, montrent la persistance de leurs difficultés :

- leurs charges (salaires et subventions) progressent tendanciellement plus vite que leurs produits de gestion ;
- leur épargne est limitée ;
- leurs dépenses d'investissement ont baissé fortement depuis 2016 ;
- leur dette est en progression de 2 % par an (+250 M€, soit neuf années d'autofinancement) ;
- leur fonds de roulement net global diminue chaque année.

Les groupements de communes (EPCI), dont le poids financier est limité par rapport à celui des communes, semblent en meilleure situation financière, avec un excédent de fonctionnement et des fonds de roulement en progression. Une telle situation ne saurait s'améliorer du fait de la crise sanitaire de 2020, qui va entraîner une baisse des recettes tirées de l'octroi de mer⁴⁰.

³⁹ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, chapitre IV *La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer*, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁴⁰ En 2018, cet impôt qui grève les biens importés dans ces territoires représentait en moyenne 30 % des recettes des communes d'outre-mer.

2 - Le déficit d'ingénierie publique

Le développement urbain outre-mer est davantage le résultat de la rencontre d'opportunités et de la demande, plus que celui de politiques publiques volontaires. Les schémas d'aménagement régional (SAR) n'ont pas joué leur rôle fédérateur pour assurer un développement territorial cohérent.

Sans véritables perspectives assumées, l'action des communes, principaux acteurs de l'aménagement, s'est heurtée à des charges structurelles de fonctionnement. Les frais de personnel pèsent généralement plus de 70 % du budget, ce qui traduit le plus souvent des sureffectifs, comme le confirment plusieurs rapports récents des Chambres régionales des comptes compétentes⁴¹. Et pourtant les collectivités manquent le plus souvent de compétences en conception, pilotage, suivi-évaluation de projets fonciers, d'aménagement et de construction. Elles sont donc amenées à externaliser, à coût élevé, la fonction de maître d'ouvrage, alors même que les capacités de secteur privé sont elles-mêmes limitées.

Plusieurs directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement ont fait part à la Cour de difficultés récurrentes analogues :

- la faible connaissance du territoire et des documents de planification parcellaires ou dépassés ;
- la rapidité d'évolution de la situation démographique ;
- la faiblesse de la maîtrise d'ouvrage ;
- des bureaux d'études locaux peu rompus aux documents publics d'urbanisme ;
- un foncier complexe qui pèse sur les choix au détriment des enjeux ;
- le faible recours aux permis de construire et des documents de planification cantonnés à un second rôle au détriment d'un urbanisme informel.

⁴¹ Par exemple : [rapports de la CRC La Réunion](#) du 26 mars 2020 sur la commune de Saint-Paul et du 26 mars 2019 sur la commune de Saint-Denis ; [de la CRC Mayotte](#) du 11 décembre 2017 sur le Département de Mayotte ; [de la CRC Martinique](#) du 29 août 2019 sur la commune de Fort-de-France ; [de la CRC Guadeloupe](#) du 15 juillet 2019 sur la commune de Grand-Bourg de Marie-Galante et [de la CRC Guyane](#) du 4 décembre 2018 sur la communauté des communes de l'ouest guyanais, disponibles sur www.ccomptes.fr.

Ce déficit d'ingénierie publique grève la capacité des DROM à mobiliser l'aide que l'État leur alloue pour construire des logements, rénover des habitats insalubres ou résorber des situations foncières irrégulières, telles que l'occupation des cinquante pas géométriques ou du domaine public.

L'offre de terrains aménagés, inscrite dans des projets cohérents de développement, est restée très modeste en regard des besoins. Cette faiblesse se constate alors même que les collectivités territoriales sont parfois propriétaires d'importants patrimoines fonciers, tel le conseil départemental de Mayotte. Ce n'est donc pas tant la construction de logements qui est la plus délicate, mais bien l'absence de conditions propices à leur construction ou à leur réhabilitation.

3 - La faible aptitude à mobiliser les financements disponibles

L'année 2017 avait été marquée par la baisse du nombre de logements mis en chantier, du fait notamment de mouvements sociaux en Guyane et à Mayotte, de perturbations climatiques aux Antilles, de difficultés de programmation de certains bailleurs sociaux et des problèmes récurrents de mise à disposition de foncier. Or, malgré la priorité affichée du ministère des outre-mer de promouvoir un habitat répondant aux besoins des populations d'outre-mer, les dépenses budgétaires en faveur du logement n'ont jamais été aussi faibles au cours de la décennie passée qu'en 2018 : 159,3 M€ en autorisations d'engagements et 162,9 M€ en crédits de paiement.

Tableau n° 7 : évolution des AE et CP en LFI, ouverts et consommés de 2011 à 2018

Années	LFI		Crédits ouverts		Exécution (RAP)		Exécution / crédits ouverts
	€	AE	CP	AE	CP	AE	
2011	274 500 000	195 302 871	274 500 000	195 302 871	256 486 762	224 387 739	93 %
2012	273 048 887	214 148 887	273 048 886	214 148 887	245 773 551	225 368 593	90 %
2013	272 758 664	227 009 777	272 758 664	227 009 777	235 780 290	243 352 017	86 %
2014	272 758 664	243 500 000	272 758 664	243 500 000	226 358 658	228 706 295	83 %
2015	247 650 000	243 688 461	247 650 000	243 688 461	218 083 160	198 207 176	88 %
2016	247 600 000	234 668 057	247 600 000	234 668 057	232 034 976	216 452 435	94 %
2017	247 000 000	231 750 000	247 000 000	231 750 000	193 315 144	199 265 826	78 %
2018	225 564 219	227 701 245	225 564 219	227 701 245	193 714 470	162 908 327	86 %
Total	2 060 880 434	1 817 769 298	2 060 880 433	1 817 769 298	1 801 547 011	1 698 648 408	87 %

Source : DGOM et PAP 2018

La direction du budget, répondant à la Cour à propos du niveau des financements alloués au logement par la LBU, a souligné la sous-consommation chronique de ces crédits – 65 M€ non consommés en 2018, soit 28 % des CP, et encore 74,30 M€ en autorisation d'engagement (AE) et 48 M€ en CP non consommés en 2019⁴². Elle a rappelé l'accumulation de 758 M€ de restes à payer dont près de 23 % antérieurs à 2014 et de retraits d'engagement à hauteur de 18 %, ce qui lui fait conclure « *qu'une quantité importante de projets est lancée de façon précipitée* »⁴³.

La sous-consommation récurrente de ces crédits tend à montrer que si l'État assume ses responsabilités pour financer le logement outre-mer, les collectivités territoriales et les acteurs du logement social ne sont guère en mesure de mobiliser cette aide. La sous-consommation est également récurrente pour les crédits transférés à l'Anah pour l'outre-mer, qui ont représenté 3,60 M€ entre 2014 et 2018.

En raison de la sous-exécution chronique de la LBU, la direction du budget estime que « *le sujet est moins de sanctuariser un niveau de crédits sur le long terme que d'améliorer les procédures et d'accroître les capacités d'ingénierie des collectivités locales et des services de l'État pour que la politique du logement en outre-mer puisse atteindre ses objectifs* ».

⁴² Source : Chorus.

⁴³ Selon la DGOM, 44 M€ d'AE auraient fait l'objet de retraits d'engagements en 2019.

Ceci implique un renforcement de l'accompagnement des collectivités et des acteurs de l'habitat par les services de l'État, l'amélioration de la coordination entre les différents financeurs ainsi que l'adaptation des outils déployés outre-mer.

C - La nécessaire restructuration des opérateurs du logement social

Les acteurs habituels du monde du logement sont présents dans les DROM, qu'il s'agisse de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de ses filiales CDC Habitat et Banque des Territoires, de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), du groupe Action Logement, de l'agence nationale de l'habitat (Anah), de l'agence nationale de rénovation urbaine (Anru), ou de l'agence de la transition écologique (Ademe), usant de modes d'intervention qui peuvent différer à la marge de ceux de métropole, ainsi que deux établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA de Guyane et de Mayotte).

1 - Des organismes de logement social en ordre dispersé

Le paysage des organismes de logement social est contrasté dans les DROM : surabondance d'opérateurs à La Réunion⁴⁴, ce qui accroît les coûts fixes financés sur subventions publiques ; insuffisance du nombre d'acteurs au contraire, en Guyane et à Mayotte, ce qui freine la construction de logements.

La loi Élan⁴⁵ a laissé les opérateurs outre-mer en dehors du champ du regroupement des acteurs de taille sous seuil critique. Les contraintes économiques ont toutefois enclenché ce mouvement⁴⁶. Il est inévitable que des opérateurs de logements sociaux en insuffisance de trésorerie limitent

⁴⁴ SHLMR (26 000 logements en gestion en 2019), SIDR (26 000 logements), SEMADER (8 000 logements), SEMAC (4 500 logements), SODEGIS (4 000 logements), SEDRE (4 000 logements), SODIAC (3 500 logements).

⁴⁵ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

⁴⁶ Nombre de sociétés immobilières font encore face à des difficultés de gestion : la SODIAC a recherché un adossement à CDC Habitat en raison d'une situation de trésorerie très dégradée ; la SEMAC, dont un rapport récent de l'Anah souligne la fragilité ; la SEMAG qui cherche à structurer une recapitalisation ; la SEMSAMAR qui, après une grave dérive dans la rémunération de ses dirigeants, recherche les modalités de sortie d'une crise de trésorerie.

leurs investissements en construction ou en réhabilitation, ce qui accentue la sous-consommation encore récemment constatée des financements alloués par l'État au logement outre-mer.

Treize SEM, cinq SA-HLM et une société coopérative gèrent environ 160 000 logements sociaux dans les DROM. La gestion de ces 19 organismes de logement social (OLS) est en voie d'amélioration⁴⁷. Parmi elles, six sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM), dont le statut est régi par la loi du 30 avril 1946, ont bénéficié de l'entrée à leur capital d'un actionnaire de référence, la société nationale immobilière (SNI) devenue CDC Habitat le 1^{er} juillet 2018. CDC Habitat détient désormais des pourcentages variables mais significatifs du capital de ces sociétés, par rachat de tout ou partie des parts jusqu'alors détenues par l'agence française de développement ou par l'État, et par souscription à des augmentations du capital. Un pacte d'actionnaires conclu entre l'État et CDC Habitat constitue le support de l'actionnariat de référence de ces sociétés. Ce montage va certainement contribuer à professionnaliser davantage la gestion administrative et opérationnelle de ces sociétés.

L'entrée de la Caisse des dépôts et consignations au capital des six SIDOM⁴⁸ en 2017 a d'ores et déjà contribué à améliorer la performance de ces opérateurs importants ; elle a permis de :

- relancer l'activité pour faire face à la demande de logements et baisser les coûts fixes ;
- atteindre un loyer mensuel moyen soutenable, avec un enjeu de rattrapage pour les SIDOM ayant une forte proportion de patrimoine ancien et la nécessité d'équilibrer les loyers bas des logements sociaux par ceux d'un secteur locatif libre plus rémunérateur ;
- contenir la vacance locative et les impayés à des valeurs comparables à la moyenne des ESH métropolitaines de CDC Habitat ;
- inscrire les ratios de maintenance locative dans une fourchette de 9 à 12 % des loyers, comparable aux ratios des ESH de CDC Habitat ;
- ramener les frais généraux, en moyenne très supérieurs à ceux des ESH du Groupe, à des niveaux compatibles avec une gestion maîtrisée, notamment en termes d'effectifs.

⁴⁷ Récemment, trois OLS ont bénéficié d'une aide de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) : la SEMADER et la SODEGIS à La Réunion ; la SIGUY en Guyane.

⁴⁸ SIDR à la Réunion, SIG en Guadeloupe, SIMAR en Martinique, SIGUY et SIMKO en Guyane, SIM à Mayotte.

Chiffres-clefs des SIDOM du groupe CDC Habitat (2019)

Fin 2017, CDC Habitat est devenu l'actionnaire de référence des six sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM). La situation de cet ensemble, en amélioration depuis 2018, se caractérise comme suit :

- Nombre total de logements :	73 716
- Loyer mensuel moyen :	442 €
- Taux de vacance en % du parc :	3,24 %
- Taux de pertes sur créances :	3,60 %
- Frais généraux en % des produits :	24,80 %
- Coût de maintenance en % des produits :	10,60 %
- Excédent brut d'exploitation en % des produits :	54,20 %

Source : Cour des comptes d'après les données de CDC Habitat

Le regroupement des sociétés d'économie mixte, souvent en situation difficile, peut aider à améliorer la gouvernance du logement social local.

Le cas de La Réunion est significatif. On y trouve sept bailleurs sociaux⁴⁹. Deux d'entre eux détiennent plus de 12 000 logements. Les autres gèrent des parcs compris entre 4 000 et 8 000 logements. Ces organismes sont confrontés à des difficultés communes :

- un modèle économique impliquant des loyers maîtrisés, mais hors d'atteinte des populations et pénalisé par des coûts de construction élevés ;
- la faible solvabilité des ménages, attestée par la très forte progression du taux des loyers impayés entre 2015 et 2018 ;
- l'insuffisance des données du marché qui ne permet pas de mesurer l'adaptation de l'offre de logements à la demande : PLS, LLS ou LLTS ;
- des entreprises du bâtiment en situation de concurrence insuffisante et d'un professionnalisme perfectible, avec des durées anormales de chantier, des malfaçons nombreuses, des arrêts de chantiers fréquents ;
- des frais de gestion élevés dus à un point mort difficile à atteindre et à des politiques de recrutement non maîtrisées.

⁴⁹ SHLMR, SIDR, SEDRE, SEMADER, SEMAC, SODEGIS et SODIAC.

La restructuration des organismes de logement social des DROM s'est engagée avec l'entrée dans le capital des SIDOM d'un actionnaire de référence solide, ce que la Cour avait recommandé de longue date.

L'État devra accentuer cet effort en incitant au regroupement des organismes là où ils n'atteignent manifestement pas la taille nécessaire à une gestion équilibrée et, au contraire, en suscitant la création d'opérateurs supplémentaires là où la demande excède clairement les capacités de production de logements, à Mayotte et en Guyane notamment.

2 - Un secteur de la construction en quête d'équilibre

Enfin, le secteur du bâtiment et des travaux publics dans les outre-mer se caractérise par le côtoiement de quelques filiales de grands groupes français du BTP, souvent en situation d'oligopole en réponse aux appels d'offres dans les opérations immobilières importantes, et de nombreuses PME, voire très petites entreprises, diversement équipées et qualifiées, qui peinent à accéder à la commande publique. Quand elles y parviennent, les délais de paiement⁵⁰ qu'elles subissent les pénalisent fréquemment.

La Fédération des entreprises des outre-mer (Fedom) travaille sur la thématique du logement par le biais notamment de sa commission BTP- Logement. Elle publie un « tableau de bord » sur les problématiques économiques et sociales des outre-mer et devrait lancer bientôt une plateforme interactive proposant divers indicateurs, dont le logement dans les DROM.

La consolidation du secteur du BTP contribuerait à la fluidité de la consommation des crédits publics et à la régularité de la production.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les DROM ont en commun des spécificités géographiques, économiques, sociales et démographiques qui justifient pleinement que la politique du logement soit une attribution détenue en propre par le ministère des outre-mer, à charge pour lui d'en assumer un pilotage efficace.

⁵⁰ Rapports annuels de l'IEDOM sur les délais de paiement pratiqués par les entreprises et les organismes publics.

Il est important que ces spécificités physiques et humaines soient mieux prises en compte dans les instruments de mesure de la réalité des outre-mer, dans la définition des politiques publiques à mettre en œuvre, dans la conception des documents de planification et de programmation qui les traduisent à l'échelle des territoires.

Le travail récemment engagé sur les organismes de logement social du fait de l'entrée à leur capital de CDC Habitat devrait être entrepris dans le même esprit s'agissant des services locaux chargés des politiques du logement et de l'urbanisme. Il convient en effet que le représentant de l'État et les services placés sous son autorité puissent reprendre leur rôle d'orientation, d'impulsion et de contrôle et que les collectivités locales assument pleinement leurs responsabilités au service des populations en attente de logements adaptés à leurs besoins et à leurs moyens.

L'organisation de la concurrence entre les opérateurs du logement ne doit pas être contreproductive. La multiplication des opérateurs en Guyane ou à Mayotte n'est pas nécessairement la meilleure solution pour augmenter la production de logements : c'est la production foncière (qui semble désormais prise en compte avec la montée en charge de l'EPFAG et de l'EPFAM) et la capacité du tissu économique (et en particulier du BTP), qui sont les éléments dimensionnant la capacité à construire.

Quant aux centres anciens dégradés, les outils d'urbanisme à disposition des collectivités pourraient être confortés par une politique publique de priorisation des financements d'opérations propres à faire baisser les taux élevés de logements anciens vacants alors que se poursuit l'urbanisation de nouveaux fonciers.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. améliorer la cohérence des politiques foncières et du logement des DROM en articulant mieux, à l'échelle des EPCI, les schémas d'aménagement régional, les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (collectivités territoriales, préfets) ;*
- 2. dynamiser les politiques foncières des DROM en y créant, en concertation avec les établissements publics fonciers, les zones d'aménagement différé prévues par le code de l'urbanisme et des observatoires locaux du foncier (collectivités territoriales, préfets) ;*
- 3. fiabiliser l'évaluation des besoins en logement dans chaque DROM en paramétrant mieux les hypothèses d'évolution démographique et de flux migratoires et en intégrant les données relatives à l'habitat informel et insalubre (DGOM, DHUP, Insee) ;*

-
4. *accompagner les collectivités locales et les intercommunalités dans leurs projets d'aménagement, d'urbanisme et d'habitat, en mettant à leur disposition un service d'ingénierie publique, à financer sur les crédits sans emploi de la ligne budgétaire unique (DGOM, DHUP, préfets).*
-

Chapitre II

Des dispositifs à recadrer et à remobiliser

La politique du logement dans les DROM repose sur trois types de financement :

- les subventions que sont les aides à la personne (AL et AL accession⁵¹) et les aides à la pierre⁵² et à l'aménagement (LBU dont le FRAFU) ;
- les prêts bonifiés de la CDC aux collectivités locales et aux organismes de logement social (825 M€ en 2019, auxquels s'ajoutent 271 M€ au titre du programme « Action cœur de ville ») ;
- les incitations fiscales, avec la défiscalisation puis le crédit d'impôt.

I - Recadrer les multiples dispositifs d'intervention

A - Inclure le secteur privé dans les données et les stratégies du logement outre-mer

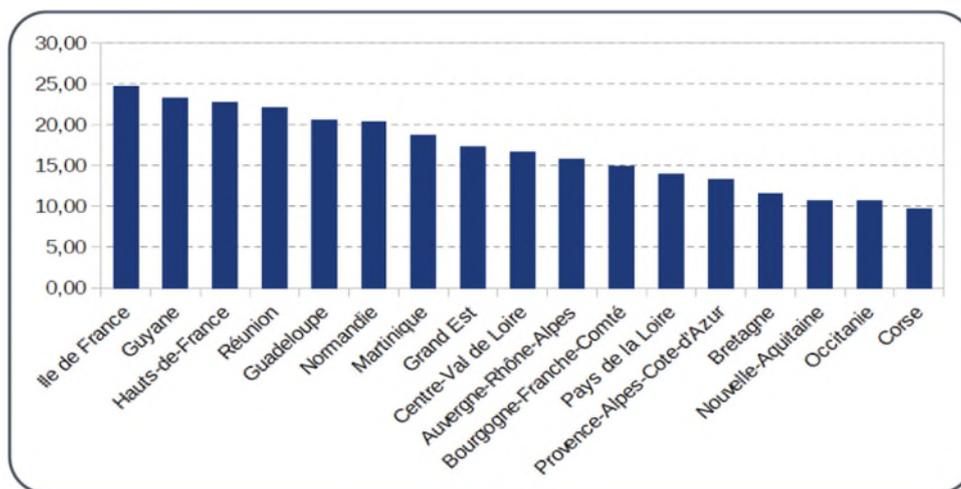
Avec 160 000 logements, le parc locatif social outre-mer ne représente environ que le quart du parc total des DROM. Ceci le place dans une position plus avantageuse que la métropole⁵³.

⁵¹ L'article 126 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a modifié le code de la sécurité sociale en supprimant l'attribution des allocations logement (AL) aux bénéficiaires de prêts permettant d'accéder à la propriété, ou de réaliser des travaux d'amélioration assimilés.

⁵² Qui comprennent les aides de l'Anah.

⁵³ Selon l'Insee, pour la France entière au 1^{er} janvier 2019, le parc locatif social comptait 5,1 millions de logements, sur un total de 36,6 millions de logements (soit 14 % de LLS). Dans les départements d'outre-mer, le parc de logements a augmenté plus vite qu'en métropole, soit + 2,5 % en moyenne par an depuis 35 ans, contre + 1,1 % en métropole.

Graphique n° 1 : part du logement social dans le parc total de logements



Source : DEAL Guadeloupe – le parc locatif social – février 2017

Toutefois, la majeure partie des ménages éligibles à un logement social occupe actuellement un logement du secteur privé. Pour assurer le logement des plus modestes, il importe donc d'assurer un suivi plus régulier du parc privé.

Alors que 80 % des 700 000 ménages⁵⁴ d'outre-mer sont éligibles au logement social (contre 66 % en métropole) et que près de 70 % d'entre eux ont un plafond de ressources ouvrant droit à un logement très social (contre 29 % en métropole), les 160 000 logements sociaux des DROM ne répondent qu'à moins du tiers (28,5 %) des besoins à satisfaire. Au total, environ 400 000 ménages modestes d'outre-mer sont logés dans le secteur privé voire sont en situation d'occupation illicite et précaire. Le constat fait par la Cour des comptes, dans son rapport d'évaluation de la politique du logement social⁵⁵ de février 2017, selon lequel le parc privé loge plus de familles modestes que le parc social, est encore accentué dans les DROM.

⁵⁴ Les dernières statistiques de l'Insee sur la population des cinq DROM date de 2015 et fait état de 2 112 000 habitants. Compte tenu de la taille moyenne des familles estimée à 3 personnes (2,3 en Guadeloupe, 3,5 en Guyane), le nombre de ménages est estimé à 700 000.

⁵⁵ Cour des comptes, *Le logement social face au défi de l'accès des publics modestes et défavorisés*, Rapport d'évaluation d'une politique publique, La Documentation française, février 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

En dépit d'un taux élevé de plus de 37 % de construction de logements sociaux, la production de logements privés dans les DROM reste presque deux fois plus importante, à l'exception de la Guyane.

Tableau n° 8 : logements construits dans le parc social et dans le privé - 2017

	Nombre total de logements livrés	dont nombre de logements sociaux (%)	dont nombre de logements privés (%)
Guadeloupe	3 603	38,4	61,6
Guyane	1 100	64,6	35,4
Martinique	2 023	46,7	53,3
Mayotte	540	40,7	59,3
La Réunion	8 175	30,6	69,4
TOTAL	15 441	5 758	9 683
<i>Parts respectives</i>		37,3 %	62,7 %

Source : Rapports IEDOM 2017

Malgré son importance économique et sociale⁵⁶, ce parc ne fait pourtant pas l'objet d'une attention comparable à celle du logement social :

- les rapports des comités départementaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH) ou des cellules économiques du BTP (CERBTP) des DROM ne comportent ni objectifs, ni suivi de la construction de logements privés ;
- les statistiques de la confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) et de la fédération du BTP (FBTP) portent quasi exclusivement sur le logement social ;
- les DEAL et les DRFiP disposent paradoxalement de peu d'éléments sur le parc privé ;
- les rapports annuels des instituts d'émission d'outre-mer (IEDOM) ne retracent pas l'évolution du parc privé ;
- les dispositifs d'incitation fiscale à la construction de logements privés n'ont pas donné les résultats escomptés.

⁵⁶ En Martinique, le BTP représentait 6,4 % de la masse salariale et 7,8 % du chiffre d'affaires (soit 918 M€) du secteur marchand (Rapport 2017 du syndicat des entreprises du bâtiment et des travaux publics de la Martinique).

La DHUP a admis qu'aucune base de données sur le parc privé n'existe pour définir des stratégies pertinentes et en cohérence avec les besoins locaux, le fichier des logements à la commune (FILOCOM) ne concernant que la métropole. La DGOM reconnaît qu'« *en termes de connaissances, le parc privé est un angle mort* ». Elle ajoute que l'installation, dans chaque DROM, d'un observatoire du foncier, du logement et de l'habitat devrait en partie pallier cette difficulté.

Or, l'Anah dispose d'outils de connaissance du parc privé, tels les résultats des études pré-opérationnelles sur les centres anciens ou les données et les registres des copropriétés, qu'elle met le cas échéant à la disposition des décideurs. Elle n'est pas le seul acteur à disposer localement de données sur le logement dans le parc privé : l'État (la DEAL, la DJSCS, la DRFiP, l'ARS), les établissements publics fonciers, l'Anah, les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), les agences départementales d'information sur le logement (Adil), les collectivités, etc. disposent tous de données pour l'instant insuffisamment mises en commun. Le PLH peut et doit favoriser leur mise en commun. Il est vraisemblable que le déploiement, en cours mais lent, des observatoires locaux des loyers outre-mer (OLL) facilitera ces échanges.

Au regard des enjeux financiers, économiques et sociaux qui y sont attachés, il serait justifié d'instaurer dans chaque DROM un dispositif pour suivre l'évolution et l'état du parc privé⁵⁷.

B - Préserver les aides aux ménages

Comme les ménages de métropole, les ménages en outre-mer bénéficient d'aides personnelles au logement (APL) dans les parcs publics et privés pour assumer, sous condition de ressources, une partie du coût des loyers et des charges locatives associées⁵⁸. Mais, il existe également des dispositifs spécifiques à l'outre-mer.

⁵⁷ Avec des indicateurs précis : nombre de logements, nombre de permis de construire déposés et accordés, type et état des biens, localisation, prix de vente, loyers pratiqués, proportion des occupants bénéficiaires d'une APL, durée de la location, montant des aides fiscales accordées aux propriétaires bailleurs, etc.

⁵⁸ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020*, Chapitre *Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre*. La Documentation française, février 2020, disponible sur www.ccomptes.fr.

1 - L'aide à l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques

Pour tenter de mettre un terme aux occupations sans titre du domaine public maritime en Guadeloupe et en Martinique, la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques (ZPG) a instauré une procédure de régularisation de ces occupations par cession des terrains occupés. À cette fin ont été instituées les agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la ZPG.

Tableau n° 9 : consommation des autorisations d'engagement (AE) pour l'acquisition de terrains dans la zone des cinquante pas géométriques

<i>Année</i>	Prévision AE (en €)	Engagements (en €)	% des engagements
2014	500 000	399 960	79,9 %
2015	500 000	400 000	80 %
2016	500 000	399 676	79,9 %
2017	500 000	365 200	73 %
2018	500 000	12 436	2,5 %

Source : DGOM-2018

Les terrains (zones d'habitation et espaces d'urbanisation diffuse) peuvent être cédés aux communes et aux occupants privés en vue de régulariser des occupations de fait. Ils peuvent aussi être vendus à des organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social. La complexité des situations locales conduit à un taux d'exécution assez irrégulier des prévisions.

2 - L'aide à l'amélioration de l'habitat privé

Outre-mer, le soutien à la rénovation de l'habitat suit deux voies :

- le ministère des outre-mer finance sur la ligne budgétaire unique (LBU), *via* les DEAL, l'amélioration de l'habitat privé des propriétaires occupants, sous conditions de ressources. Il s'agit soit d'aides à l'amélioration simple, soit à l'acquisition-amélioration ;
- l'agence nationale de l'habitat (Anah) soutient l'amélioration des logements des propriétaires bailleurs, à la différence de la métropole où

elle appuie également les propriétaires occupants⁵⁹. Elle soutient également les collectivités, les propriétaires bailleurs ou occupants et les OLS par le financement des travaux d'office et de l'ingénierie, ainsi que les syndicats de copropriétés en difficulté. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 27 mars 2009 a élargi les missions de l'Anah à la lutte contre l'habitat indigne, à l'amélioration des structures d'hébergement et à la performance énergétique⁶⁰.

Le projet de convention déjà mentionné entre le ministère des outre-mer et l'Anah devrait faciliter une approche conjointe de l'amélioration du parc privé dans un contexte articulant deux réglementations, deux fonctionnements et deux types de suivi national.

Localement, le préfet fixe les taux de subvention destinés à financer l'acquisition-amélioration de logements très sociaux. L'aide de l'État est une subvention couvrant jusqu'à 70 % du prix prévisionnel de certains travaux limitativement énumérés, les 30 % restant étant à la charge du bénéficiaire. 6 433 logements ont bénéficié de ces aides depuis 2014, dont le rythme reste constant.

Tableau n° 10 : nombre de logements privés bénéficiaires de travaux d'amélioration financés sur la LBU

<i>Année</i>	Logements prévus	Logements réalisés	% réalisation	Coût moyen prévisionnel par logement (en milliers d'€)	Coût moyen réalisé par logement (en milliers d'€)
2014	1 030	1 407	136,6 %	33,9	23,5
2015	1 482	1 416	95,5 %	21,9	22,3
2016	1 512	1 520	100,5 %	21,0	21,1
2017	1 105	1 047	94,8 %	21,2	21,0
2018	1 176	1 043	88 %	23,5	20,7

Source : DGOM 2019

⁵⁹ Depuis le 1^{er} janvier 2020, l'Anah octroie des aides Maprimerénov' aux propriétaires occupants en outre-mer.

⁶⁰ L'Anah ne peut cependant pas intervenir dans les outre-mer dans le cadre complet de ces missions. Le code de la construction et de l'habitat ne donne pas à l'agence la possibilité de participer au financement de la RHI « Thirori » (réhabilitation lourde d'immeubles acquis par expropriation ou à l'amiable) et de l'humanisation.

On constate en revanche le tassement des opérations et des financements de l'Anah à partir de 2011 ; ils sont passés de plus de 300 logements et 6 M€ en moyenne par an jusqu'en 2013 à une quarantaine d'opérations et 700 000 € en moyenne par an depuis 2014.

La réforme des aides de l'agence en 2011, orientant ses financements vers les propriétaires occupants, a induit une baisse sensible de ses aides aux propriétaires bailleurs outre-mer. Puis, début 2014, une mission de contrôle de l'Anah identifiait une fraude importante en Martinique, impliquant 269 dossiers pour 16,5 M€. La baisse d'activité de l'Anah constatée outre-mer est la conséquence de ces deux faits⁶¹.

En matière de mesures fiscales pour le confortement des logements, il existe le crédit d'impôt pour les travaux de rénovation ou de réhabilitation des logements achevés depuis plus de vingt ans⁶² et situés dans les quartiers mentionnés au II de l'article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (article 244 *quater* X pour la réhabilitation du parc social ; article 244 *quater* W pour les acquisitions-réhabilitations par des bailleurs privés). Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) a été remplacé le 1^{er} janvier 2020 par l'aide « MaPrimeRenov' ». Ces dispositifs souffrent des mêmes faiblesses que ceux applicables ces dernières années en métropole⁶³.

3 - L'intérêt de l'accession sociale à la propriété

L'État a institué dans les DROM le dispositif des logements évolutifs sociaux (LES)⁶⁴ pour aider les familles modestes accédant à la propriété. Les ménages accèdent à la propriété sous forme d'une construction inachevée mais habitable et laissée à leur main. Ce modèle a été très dynamique jusqu'aux années 2000. Depuis lors, il a perdu en rendement du fait des difficultés des opérateurs de logements à équilibrer financièrement les opérations, de l'augmentation des coûts de construction,

⁶¹ Le 21 mars 2019, les auteurs de ces fraudes ont été condamnés à verser à l'Anah la somme de 2 342 952 € au titre du préjudice matériel subi.

⁶² Sous réserve de dispositions transitoires, la réduction d'impôt en faveur des travaux de réhabilitation et de confortation contre le risque sismique des logements achevés depuis plus de 20 ans n'est plus applicable dans les DOM pour les travaux achevés à compter du 1^{er} janvier 2016.

⁶³ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, L'efficience des dépenses fiscales relatif au développement durable*, septembre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶⁴ À Mayotte : logement en accession sociale et très sociale (LAS et LATS).

de l'insuffisance des moyens des ménages, qui ne parviennent pas à obtenir un prêt malgré les allocations et les garanties de prêts, et, à Mayotte notamment, du défaut de titres fonciers sur les parcelles identifiées pour ces opérations.

Tableau n° 11 : production de logements évolutifs sociaux (LES) - DROM - 2014/2018

<i>Année</i>	Logements prévus	Logements livrés	% réalisation	Coût moyen /logement financé (en milliers d'€)
2014	100	410	410 %	33,8
2015	70	418	597 %	36,9
2016	441	222	50 %	32,5
2017	105	270	257 %	40,6
2018	135	105	77 %	33,6

Source : DGOM-2018

La suppression des allocations accession et amélioration de l'habitat en loi de finances 2018 avait enrayé la production de logements évolutifs sociaux. Le préfet de La Réunion estime que la sous-consommation des crédits de la LBU en 2018 et 2019 dans le DROM serait due « *principalement à la suppression de l'allocation logement accession (ALA) par la loi de finances 2018 qui a fait chuter de façon drastique la consommation LBU sur les produits couverts par l'ALA (accession très sociale à la propriété, amélioration de l'habitat). Cette situation a également abouti à de grandes difficultés financières pour l'ensemble des opérateurs de ce domaine d'activité et à la disparition de l'un d'eux* »⁶⁵.

L'APL en accession outre-mer a été rétablie par la loi de finances pour 2019 pour l'aboutissement du millier de dossiers en cours au 31 décembre 2017, soit un coût annuel de 2,5 M€ sur 15 ans environ. Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit la création d'une aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité dans les DROM (et à Saint-Martin et Saint-Barthélemy) pour les ménages les plus modestes.

⁶⁵ L'opérateur historique Bourbon Bois, le plus important localement, et plusieurs entreprises associées ont cessé leurs activités en 2019.

Des prêts aidés peuvent par ailleurs être mobilisés pour l'amélioration de l'habitat privé ou l'accession à la propriété :

- le prêt à taux zéro (PTZ), prêt complémentaire sans intérêts pour l'accession à la propriété des primo-accédants, peut financer l'acquisition d'un logement neuf ou ancien, à condition d'y réaliser des travaux d'amélioration. Le PTZ est mobilisable dans tous les DROM, y compris Mayotte, depuis le 1^{er} janvier 2014 ;
- le décret n° 2004-286 du 26 mars 2004 facilite l'acquisition de logements neufs avec le prêt social de location-accession (PSLA)⁶⁶ destiné aux ménages aux revenus intermédiaires exclus du marché de l'accession sociale et du marché libre.

Le cumul entre prêt à taux zéro et prêt social de location accession est possible lorsque le ménage lève l'option d'achat.

4 - L'adaptation des dispositifs nationaux de défiscalisation en faveur de l'investisseur

Outre-mer, l'incitation fiscale en faveur du parc locatif privé procure un avantage fiscal plus élevé que pour des investissements comparables en métropole. La défiscalisation procède sous forme de : i) réduction d'impôt sur le revenu des particuliers qui louent leur logement à un organisme de logement social (article 199 *undecies* du CGI), ii) déduction de l'impôt sur les sociétés des investissements productifs réalisés dans les outre-mer (article 217 *undecies*), et iii) du crédit d'impôt (article 244 *quater* X et W du CGI) accessible aux logement sociaux, aux résidences pour étudiants et aux foyers.

Le dispositif Scellier avait instauré une majoration du taux de la réduction d'impôt pour les investissements réalisés outre-mer du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012. Les dispositifs Duflot (investissement réalisés du 1^{er} janvier 2013 au 31 août 2014) puis Pinel (investissements réalisés depuis le 1^{er} septembre 2014) y ont reconduit cet avantage, à des taux différents (10 % en Scellier, 12 % en Pinel, sous certaines conditions d'engagement locatif).

⁶⁶ La location-accession comporte une phase locative pendant laquelle le ménage verse une redevance constituée d'une part locative et d'une part acquisitive qui vient en déduction du prix de vente et une phase d'accession qui débute lorsque le ménage lève l'option d'achat du logement dans des conditions financières prévues dès l'origine.

La comparaison des plafonds applicables montre que l'avantage ultramarin peut atteindre 48 000 € pour un engagement locatif de six ans et 72 000 € pour un engagement de neuf ans.

C - Relancer la résorption de l'habitat insalubre et la rénovation urbaine

1 - La difficile lutte contre l'habitat indigne

La lutte contre l'habitat indigne et insalubre est l'une des priorités de la politique du logement outre-mer.

La loi dite loi Letchimy⁶⁷ définit l'habitat informel comme *« constitué par des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes »*.

Les DROM se caractérisent par la persistance d'un habitat « spontané » souvent insalubre. Près de 12,5 % du parc de logement (soit au moins 110 000 habitations) sont concernés, contre 1,2 % en France métropolitaine.

L'ensemble des outre-mer a connu un développement important de l'habitat informel au cours du XX^{ème} siècle, dans un contexte de déficit de logements disponibles. Une partie de ces auto-constructions génère de l'insalubrité du fait de l'absence de viabilisation, du non accès aux services de base et d'une localisation en zones à risque. Les statuts fonciers et d'occupation de ces habitats sont complexes : défaut de titre de propriété, indivision foncière, zone des cinquante pas géométriques ou aires protégées, etc.

Selon la Fondation Abbé Pierre, plus de 208 000 logements des DROM seraient indignes, médiocres ou dégradés.

⁶⁷ Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

Tableau n° 12 : logement indigne et habitat informel dans les DROM

Guadeloupe
- 30 000 logements indignes, dont 11 000 logements insalubres et 4 700 habitations de fortunes ou case traditionnelles.
Martinique
- 25 038 logements dégradés, de qualité médiocre ou très médiocre (caractère architectural de l'immeuble, qualité de la construction, équipements de l'immeuble et du logement) ; - 7 769 logements très dégradés. 756 cases traditionnelles, 953 habitations de fortune, 5 576 logements en bois.
La Réunion
- 33 240 bâtis précaires dont 1 976 habitations de fortune et 19 725 « cases traditionnelles » ; - 15 601 bâtis indignes recensés dans 20 communes, dont 30 % à 40 % inoccupés.
Guyane
- 37 300 habitations spontanées (défaut d'autorisation d'urbanisme et non cadastrée) ; - 8 700 logements potentiellement insalubres, selon leur aspect extérieur ; - 5 300 logements insalubres (bâti irrémédiable, parcelles nécessitant de lourds travaux ou qu'il faut détruire, de par le danger qu'elles représentent).
Mayotte
- 20 000 logements en dur présentant au moins un défaut grave (absence d'eau, de WC, de bain/douche, d'installation électrique non dangereuse, de cuisine) ; - 25 200 constructions fragiles, de fortune (tôle, bois, végétal ou terre), représentant 40 % des résidences principales.

Source : Fondation Abbé Pierre, rapport annuel sur l'état du mal-logement en France - 2020

Les dispositifs de résorption de l'habitat insalubre (RHI) sont régis par les articles L. 26 et suivants du code de la santé publique ainsi que par la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 relative à l'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne. Elle instaure une aide financière en faveur des occupants sans titre d'une bâtisse dont la démolition s'impose dans le cadre d'une opération d'aménagement ou de la construction d'équipements publics. L'aide peut également être allouée si la démolition est liée à un risque naturel grave.

L'article 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi Élan) accélère les procédures d'expulsion des occupants et de destruction des zones d'habitat insalubre, pour lutter contre l'expansion des bidonvilles à Mayotte et en Guyane, sans qu'il soit besoin d'obtenir une ordonnance préalable de l'autorité judiciaire. Corrélativement, les mesures d'évacuation doivent, pour assurer les droits des occupants, être assorties de propositions d'hébergement ou de relogement des habitants.

Les crédits de la LBU consacrés à la RHI sont en baisse (AE : 27,3 M€ en 2014, 16,7 M€ en 2018). Or, le parc de logements indignes, dont une part substantielle est sise sur le terrain d'autrui, va croissant en Guyane et à Mayotte, sous forme de quartiers spontanés. Il est plus ancien aux Antilles et à La Réunion.

L'action publique pour la résorption de l'habitat indigne outre-mer s'appuie sur un arsenal de mesures coercitives ou incitatives et opérationnelles adaptées aux outre-mer⁶⁸ en 2011 et simplifiées en 2014, avec des mesures de police spécifiques et la promotion des établissements publics de coopération intercommunaux comme acteurs de référence en la matière. Mais ces évolutions n'ont pas encore été mises en œuvre. Le nombre d'arrêtés de police administrative relatifs à la lutte contre l'habitat indigne (LHI) demeure nettement moins important qu'en métropole. Les plans intercommunaux ou communaux de RHI sont souvent inachevés. Ils devront l'être pour 2020. Le nombre d'opérations nouvelles, au regard de celui des opérations clôturées, ne progresse pas.

La résorption de l'habitat indigne est pourtant l'une des politiques locales les plus soutenues par l'État. Le taux de financement en est fréquemment de 80 %, voire de 100 % pour certaines situations de type « bidonvilles ». Il est certain que la lutte contre l'habitat indigne (LHI) a été affectée par la suppression de l'allocation logement accession.

Le principal défi tient à la capacité des collectivités territoriales à promouvoir ces actions alors même que le nombre de logements indignes à résorber continue de croître.

⁶⁸ Au sens d'adaptation juridique du droit public ultramarin en référence à l'article 73 de la constitution du 4 octobre 1958 : « le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ».

2 - Les enjeux de la rénovation urbaine

Le programme national de rénovation urbaine (PNRU), lancé par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation pour la ville et la rénovation urbaine, a été étendu aux DROM par la loi portant engagement national pour le logement (dite loi ENL) du 13 juillet 2006⁶⁹. Le PNRU y a bénéficié à 14 sites. Des conventions de projets ont été signées entre 2004 et 2010 selon les sites, qui, à la différence de la métropole, ne comportent pas d'obligation de reconstruire les logements nombre pour nombre. Leur réalisation illustre les difficultés de concrétisation des projets urbains outre-mer, malgré un pilotage de proximité et des montants importants contractualisés :

- fragilité de la gouvernance, malgré les moyens apportés par l'Anru pour l'ingénierie et l'implication des services de l'État ;
- modifications fréquentes des programmes par rapport aux conventions de projet initiales, en raison de changements politiques ou de difficultés financières ou opérationnelles ;
- difficulté à obtenir une vision consolidée des financements publics apportés, qui procèdent de pilotages différents (crédits Anru, LBU finançant la reconstitution de l'offre, aides fiscales à la production de logement social). L'instauration d'un tableau de bord annuel commun au ministère des outre-mer et à l'Anru devrait améliorer l'information des décideurs publics.

Pour ces 14 projets, l'Anru aura apporté près de 410 M€ et l'État 260 M€, principalement sur la LBU.

⁶⁹ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, L'agence nationale de rénovation urbaine (Anru) et la mise en œuvre des programmes de renouvellement urbain (PNRU et NPNRU)*, juin 2020, disponible sur www.ccompte.fr.

Tableau n° 13 : répartition des financements de l'Anru dans les DROM (PNRU)

<i>VENTILATION PAR DROM</i>	Affectation Anru (M€)	Nombre de projets et d'opérations
<i>Guadeloupe</i>	177,1	2 / NC
<i>Martinique</i>	66,9	3 / NC
<i>Guyane</i>	69,3	3 / NC
<i>La Réunion</i>	80,2	5 / 290
<i>Mayotte</i>	14,5	1 / 27
Total	408,0	14 / 832

Source : DGOM / Anru

Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) a été engagé par la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Certaines de ses règles tirent les enseignements du premier programme, notamment en instituant une phase de préfiguration, en apportant davantage d'attention à la situation financière des collectivités et à la soutenabilité des projets, et en encourageant le développement d'une filière de traitement de l'amiante pour l'outre-mer.

Intégrant des communes qui n'étaient pas concernées par le PNRU, le NPNRU s'est traduit par la signature de 14 protocoles de préfiguration avec des intercommunalités ou des communes, dans les cinq DROM. Selon les sites, les conventions ont été signées au deuxième semestre 2019 ou devaient être finalisées en 2020.

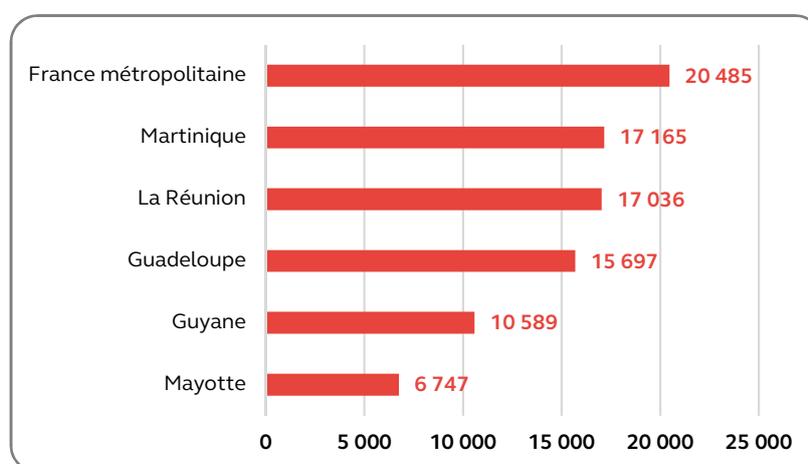
II - Réévaluer la réponse en termes de logement social

A - 80 % d'ayants droit pour 15 % de bénéficiaires

Même s'il s'agit de données déclaratives à interpréter avec prudence, dans la mesure où la connaissance des revenus effectifs des ultra-marins est partielle, les chiffres de l'Insee montrent que la pauvreté touche bien plus de personnes dans les DROM qu'en métropole. Le taux de pauvreté varie de 11,2 % à 19,8 % selon les régions métropolitaines,

contre 30,9 % en Martinique ou 40,4 % à La Réunion⁷⁰. La Guyane et Mayotte sont particulièrement affectées, avec un niveau de vie égal respectivement à 52 % et 33 % des revenus en France métropolitaine, 84 % de la population mahoraise se situant en-dessous du seuil de pauvreté.

Graphique n° 2 : revenu disponible brut des ménages par habitant en 2015 (en €)



Source : Insee

La question de la solvabilité des ménages des DROM est un défi pour l'adéquation entre l'offre de logements et la demande, que ce soit dans le secteur du logement social ou dans le parc privé. Selon le ministère du logement, plus de 62 300 demandes de logement social étaient en instance à la fin de l'année 2018⁷¹.

De fait, la part de ménages hébergés dans des logements sociaux est de l'ordre de 15 % dans tous les DROM et quasi nulle à Mayotte, ce qui ne répond pas à la réalité sociale de ces territoires.

B - Redéfinir les financements prioritaires de l'État

En 2018, 5 259 logements sociaux ont été financés dans les DROM, pour une moyenne de 4 442 logements financés chaque année entre 2013

⁷⁰ Insee, *Les revenus et le patrimoine des ménages*, 2018.

⁷¹ DHUP, *Bilan 2018 des logements aidés*, février 2019.

et 2018. Pour soutenir l'effort en la matière, l'État dispose depuis 2015 dans les DROM de deux types de financement d'État sur les trois mobilisables⁷², dont l'efficacité est contrastée :

- la ligne budgétaire unique (LBU) du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, ayant consommé 171,4 M€ de financement en 2019, est efficace ;
- les dépenses fiscales applicables au logement locatif social, *via* le « Girardin social », le sont moins : réduction d'impôt sur le revenu aux particuliers qui louent leur logement à un organisme de logement social (OLS, article 199 *undecies*), déduction de l'impôt sur les sociétés des investissements productifs réalisés dans les outre-mer (article 217 *undecies*), et crédit d'impôt (article 244 *quater* X et W) accessible aux logement sociaux, aux résidences étudiantes et aux foyers ;
- s'y ajoutent, souvent en complément, divers prêts aux particuliers ou aux collectivités locales, dont la Banque des Territoires (Caisse des dépôts des consignations) et Action Logement sont les acteurs principaux.

Les volumes de prêts, en croissance de 2016 à 2019, dans le cadre du premier plan logement⁷³ (PLOM), ont contribué à soutenir la production et la rénovation d'un nombre croissant de logements. Or, la tendance à la diminution des autorisations d'engagement sur la LBU, si elle se poursuit, va avoir un impact négatif dans le futur sur le total des prêts accordés et sur le nombre de logements sociaux produits.

1 - Les crédits de la LBU peinent à être engagés en totalité

Les aides de l'État au logement outre-mer sont regroupées dans une action spécifique du programme budgétaire 123, l'action n° 1 « Logement », dite « ligne budgétaire unique (LBU) ». La LBU finance :

- la construction de logements locatifs sociaux (LLS) et très sociaux (LLTS)⁷⁴, qui bénéficie également de l'aide fiscale et de prêts bonifiés de la CDC et destinés à des ménages sous plafonds de ressources ;

⁷² Cf. les analyses faites par la Cour dans ses *notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Outre-mer (note 2019)* publiée en avril 2020 pour l'exercice 2019).

⁷³ Cf. annexe n° 2.

⁷⁴ Les LLS et les LLTS sont des appellations spécifiques à l'outre-mer, qui correspondent approximativement en métropole aux logements financés respectivement par les prêts locatifs à usage social (PLUS) et par les prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI).

- la construction ou l'adaptation de logements réservés à des publics ciblés (résidences sociales, logements d'urgence, personnes âgées ou handicapées) et à des ménages en difficultés ;
- l'accession à la propriété sociale, destinée aux ménages sous plafond de ressources : en complément du dispositif PSLA⁷⁵ a été mis en place dans les DROM le dispositif spécifique des logements évolutifs sociaux (LES) destinés à des familles dont les revenus sont irréguliers et très faibles ;
- la réhabilitation du parc locatif social ;
- l'aide et l'amélioration des logements des propriétaires occupants ;
- la résorption de l'habitat insalubre (RHI) ;
- l'aménagement urbain et diverses actions foncières, notamment *via* les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU).

La part consacrée à la construction de logements (logements sociaux + accession à la propriété) est largement majoritaire. Elle approche, en AE, 60 % des crédits du programme 123.

Or, les écarts entre crédits disponibles et crédits délégués sur 2011-2019 sont fréquents et significatifs :

Tableau n° 14 : LBU - écart entre crédits ouverts et consommés, de 2011 à 2019 (en €)

Années	Crédits ouverts		Crédits consommés*		% AE	% CP
	AE	CP	AE	CP	%	%
2011	274 500 000	195 302 871	256 486 762	224 387 739	93,40 %	114,80 %
2012	273 048 886	214 148 887	245 773 551	225 368 593	90,00 %	105,20 %
2013	272 758 664	227 009 777	235 780 290	243 352 017	86,40 %	107,10 %
2014	272 758 664	243 500 000	226 358 658	228 706 295	83,00 %	93,90 %
2015	247 650 000	243 688 461	218 083 160	198 207 176	88,10 %	81,30 %
2016	247 600 000	234 668 057	232 034 976	216 452 435	93,70 %	92,20 %
2017	247 000 000	231 750 000	193 315 144	199 265 826	78,30 %	85,90 %
2018	225 500 000	227 700 000	159 270 000	162 910 000	70,60 %	71,54 %
2019*	222 041 643	219 554 467	147 739 070	171 635 736	66,50 %	78,20 %

Source : DGOM-2018 et NEB 2019 mission outre-mer - Cour des comptes 2020 - * pour 2019 : données Chorus

⁷⁵ Prêt social location-accession.

Outre les mesures de régulation budgétaire⁷⁶, les écarts constatés chaque année entre montants programmés en LFI et exécutés de l'action n° 1 du programme 123 s'expliquent par des aléas conjoncturels (mouvements sociaux ou catastrophes naturelles) ou par des causes structurelles liées à la gestion des collectivités locales (inadéquation du foncier, retards de programmes immobiliers, délais de paiement dégradés, manque d'équipements, défaut d'ingénierie, mais aussi parfois le manque d'appétence de certaines communes pour accueillir des logements locatifs sociaux sur leur territoire entraînant des retards importants voire des refus de délivrance des permis de construire, etc.).

Ces sous-consommations ont abouti à l'accumulation de 758 M€ de restes à payer, dont près de 23 % antérieurs à 2014⁷⁷. En 2019, la sous-consommation des crédits de la LBU a atteint 95 M€ en autorisations d'engagements et 56 M€ en crédits de paiements. Cette sous-consommation est en partie constituée de retraits d'engagements d'années antérieures, pour 47 M€, signe que nombre de projets sont engagés sans avoir été suffisamment préparés.

Il y a lieu cependant de mentionner les commentaires réitérés de divers acteurs locaux selon lesquelles la suppression de l'allocation logement accession (ALA) par la loi de finances 2018 a pu effectivement contribuer à limiter sensiblement en 2018 la consommation des crédits de la LBU sur les produits associés à l'ALA (accession très sociale à la propriété, amélioration de l'habitat).

La direction du budget souligne en avril 2020 que « les sous-consommations de crédits constatées sur le logement outre-mer ne sont pas dues à des mesures de régulations budgétaires mais à des difficultés à consommer les crédits disponibles. À cet effet, il serait utile de s'interroger sur la répartition des crédits budgétaires, par exemple en réorientant une partie des crédits non consommés vers l'accompagnement des territoires et la mise en œuvre concrète des projets, plutôt que concentrés uniquement sur le nombre et l'ampleur des chantiers lancés. » Avec la DGOM, la direction du budget a récemment lancé deux enquêtes pour identifier les causes structurelles de la sous-consommation des crédits de la LBU destinés au logement et ainsi « mettre fin à cette sous-exécution qui dégrade la parole de l'État dans les territoires ».

⁷⁶ Application de la réserve gouvernementale (8 % en 2016 et 2017 ; 3 % en 2018), annulations de crédits (portant sur les crédits mis en réserve et inférieures à la sous-consommation constatée), dégels partiels, ouvertures de crédits en loi de finance rectificative.

⁷⁷ Cf. pour une analyse détaillée, Cour des comptes, *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Outre-mer en 2019*, avril 2020.

Au total, une part significative des crédits de la LBU est neutralisée par ces errements. Il conviendrait de procéder à des retraits d'engagement réguliers pour abonder, par exemple, des opérations de réhabilitation ou les FRAFU⁷⁸, la viabilisation étant un préalable indispensable à la construction, ou pour renforcer les capacités locales d'ingénierie publique, à l'instar de ce qui vient d'être entrepris en Guyane, les services de l'État s'y étant réorganisés pour instituer une plateforme d'ingénierie au service des collectivités locales.

Le ministère des outre-mer indique en avril 2020 s'être engagé dans une revue des autorisations d'engagements mobilisées par le passé (jusqu'en 2011), pour en retirer celles dont les projets n'ont pas abouti. Mais il estime que ces retraits d'engagements ne permettraient pas d'abonder de nouveaux projets en raison de l'opposition de la direction du budget à tout ré-abondements d'autorisations d'engagement. Or, rien n'interdit en droit à la DGOM de redéployer des autorisations d'engagement désengagées vers des opérations totalement nouvelles. La réponse de la direction du budget évoquée ci-dessus n'exclut en aucun cas cette possibilité.

Au reste, la stabilité des crédits destinés au logement outre-mer est considérée par tous les opérateurs du secteur comme un prérequis à la définition d'une politique du logement pertinente et pérenne.

2 - La ventilation géographique de la LBU devrait être reconsidérée

En termes géographiques, la LBU profite paradoxalement davantage à ceux des DROM qui en ont, relativement, le moins besoin⁷⁹. Alors que les Antilles et La Réunion ont des démographies et des niveaux de vie en rapprochement de ceux de la métropole, ce sont ces DROM qui bénéficient le plus des subventions de la LBU.

À l'inverse, Mayotte – dont les besoins sont importants et croissants – est le DROM qui reçoit le moins de subventions sur la LBU. Les chiffres du tableau ci-après soulignent le décalage entre la population d'un DROM et le nombre de logements construits sur financements publics. Passablement justifié en Martinique (avec 14 logements construits pour 1 000 habitants), où la population ayant achevé sa transition

⁷⁸ Moyennant sans doute la mise à jour des objectifs du FRAFU et de ses paramètres de financement en levant certaines de ses contraintes opérationnelles et juridiques et en l'orientant davantage vers l'accompagnement de la production de logements sociaux.

⁷⁹ Cf. annexe 2 pour la répartition par DROM de 2011 à 2018.

démographique a moins de besoin de logements neufs ou grands, l'écart entre la réalité des constructions et le niveau théorique moyen de logements construits pour 1 000 habitants (soit 20,4) n'est guère justifiable à Mayotte, avec seulement 5,2 logements construits en 2018 pour 1 000 habitants, en dépit de la croissance rapide de sa population et d'un faible niveau de vie.

Tableau n° 15 : populations, financements publics et constructions comparés – DROM, 2018

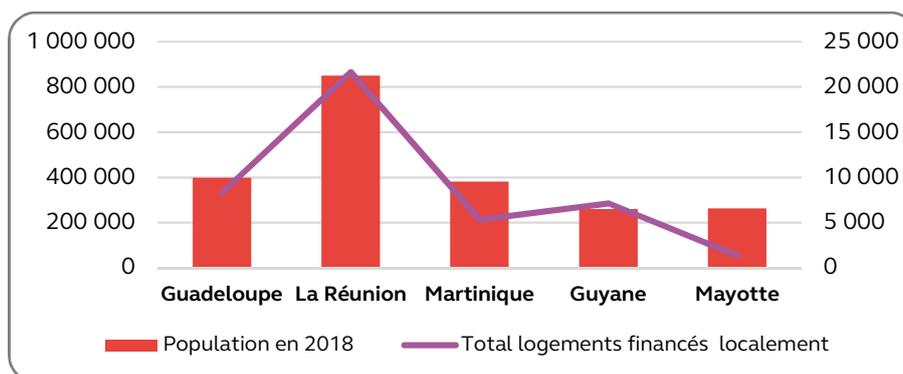
DROM	Population en 2018	Total financements DROM de 2011 à 2018 (M€)	Financement moyen per capita (€)	Financement théorique (en M€)	Total financements reçus (M€)	Financement per capita reçu (€)	Total logements financés DROM 2011 à 2018	Répartition moyenne théorique des logements	Nombre théorique de logements par milliers d'habitants	Total logements financés localement	Nombre de logements financés par milliers d'habitants
<i>Guadeloupe</i>	397 990	2 663,1	1,24	492,4	491,1	1,23	43 815	8 102	20,4	8 345	21,0
<i>La Réunion</i>	850 727			1 052,6	1 397,1	1,64		17 318		21 647	25,4
<i>Martinique</i>	380 877			471,3	307,1	0,81		7 753		5 333	14,0
<i>Guyane</i>	259 865			321,5	405,3	1,56		5 290		7 129	27,4
<i>Mayotte</i>	262 895			325,3	62,5	0,24		5 352		1 362	5,2
Total	2 152 354			2 663,1	2 663,1	-		43 816		43 815	20,4

Nota : le niveau théorique moyen de logements construits pour 1 000 habitants est calculé en rapportant le nombre moyen de logements construits par habitant dans les DROM à la population de chaque territoire.

Source : Cour des comptes

Tout en utilisant de telles données avec circonspection, on constate que la Guadeloupe, avec une LBU *per capita* de 1,24 € en 2018, est à la moyenne (1,23 €, tous DROM confondus). La Martinique, malgré les problèmes récurrents d'habitat insalubre et de centres-villes en déshérence, est à 0,81 € par habitant, du fait de sa démographie vieillissante. La Réunion, avec plusieurs Sociétés Immobilières d'Outre-Mer (SIDOM) en activité, atteint 1,64 €. La Guyane, bien que le plan d'urgence du 21 avril 2017 ne concerne pas directement le logement, a amorcé un net redressement, atteignant 1,56 € par habitant en 2018. Mayotte est le territoire le moins bien doté, avec moins de 0,25 € par habitant en 2018, en dépit d'un habitat social nettement insuffisant et de problèmes sociaux, sécuritaires et migratoires récurrents.

Graphique n° 3 : corrélation entre population et nombre de logements construits dans les DROM (2011-2018)



Source : Cour des comptes

Au-delà de la faculté des pouvoirs publics d'ajuster leurs capacités d'intervention *via* la LBU entre les territoires au regard de priorités objectives, ces écarts mettent également en lumière la difficulté de certains DROM à consommer l'aide de l'État.

Il serait préférable de programmer à moyen terme la répartition du montant de la LBU par DROM, en fonction de critères objectifs plutôt que de reconduire des tendances passées ou de réagir dans l'urgence à des manifestations locales de mécontentement.

La DGOM indique que le rééquilibrage de la LBU serait en cours depuis 2017, au profit de la Guyane et de Mayotte. Ceci se ferait progressivement compte tenu de la capacité de consommation des crédits par ces deux DROM. Ainsi, les dotations sur la LBU pour 2020 auraient été calibrées en fonction non plus de tendances passées, mais de la réalité des besoins pour l'année concernée.

3 - Les faux semblants de la défiscalisation

La localisation des constructions ayant bénéficié de dépenses fiscales n'est pas plus connue dans les DROM qu'elle ne l'est en métropole. Si l'on connaît le montant des dépenses fiscales de chaque dispositif en faveur du logement, la part de chaque DROM est inconnue car les systèmes d'information de la DGFIP ne restituent pas la localisation de la construction ayant bénéficié d'un dispositif fiscal déterminé.

Il est donc impossible de présenter une répartition géographique des logements bénéficiaires des dépenses fiscales nationales, comme l'a souligné la Cour dans un rapport remis en mars 2019 à l'Assemblée Nationale sur ce sujet, en métropole comme dans les DROM⁸⁰. L'imprécision est la même à la lecture aussi bien du fascicule des voies et moyens consacré aux dépenses fiscales que du document de politique transversale relatif à l'outre-mer. L'amélioration du pilotage de ces dépenses, annoncée par la DGFIP et que la Cour a déjà préconisée en métropole, est encore plus nécessaire outre-mer car la DGOM n'a aucune connaissance de ces données pourtant stratégiques.

La DGOM souligne cependant que, pour les logements sociaux (LLS) et les logements très sociaux (LLTS), c'est la subvention attribuée par la DEAL qui permet de recourir à la défiscalisation. La localisation des investissements découle donc de la décision d'engager des crédits sur la LBU.

La Cour a examiné les dépenses fiscales en deux séries successives de huit ans :

- de 2002 à 2009, avant l'introduction en 2010 d'un dispositif de dépense fiscale outre-mer, la dépense budgétaire (LBU) s'est élevée à 860 M€ pour 32 650 logements construits, soit 26 340 € par logement en moyenne, ce qui signifie qu'1 M€ de financements publics a permis de financer 38 logements ;
- de 2010 à 2017, le cumul des dépenses budgétaire et fiscale a atteint 2,8 Md€ pour 44 700 logements construits, soit 62 640 € par logement en moyenne, ce qui signifie qu'1 M€ de financements publics n'a permis de financer que 16 logements.

⁸⁰ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement*, mars 2019, disponible sur www.ccomptes.fr. Dans ses différentes réponses à la Cour, la DGFIP a invoqué à de multiples reprises l'impossibilité de ventiler par département du lieu d'investissement les données disponibles.

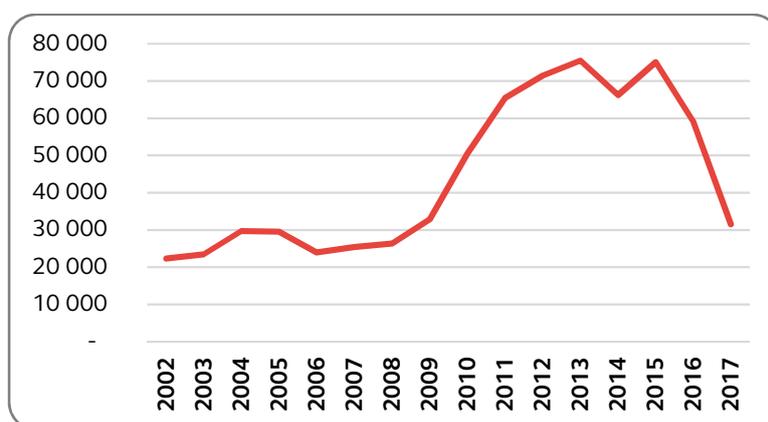
Tableau n° 16 : comparaison 2002-2017 des dépenses de l'État et du nombre de logements financés (LLS-LLTS)

<i>Année</i>	LBU (M€)	Nombre de logements financés	<i>Année</i>	LBU+ dépenses fiscales (M€)	Nombre de logements financés
2002	111,8	5 009	2010	267,6	5 293
2003	104,0	4 432	2011	402,6	6 151
2004	95,8	3 226	2012	485,3	6 789
2005	139,1	4 711	2013	458,6	6 077
2006	100,4	4 183	2014	363,8	5 491
2007	90,4	3 556	2015	353,8	4 712
2008	96,9	3 676	2016	319,3	5 413
2009	126,9	3 863	2017	152,8	4 844
Total	761,3	32 656	2010-2017	2803,8	44 770

Source : DGOM et DGFIP

Le ratio dépense publique/logements financés, qui présente de manière synthétique le coût unitaire moyen pour les finances publiques d'un logement produit, varie fortement au cours de la période : il augmente sensiblement à partir de 2010 – année d'instauration de la défiscalisation outre-mer – avant de chuter nettement à partir de 2015 pour retrouver un niveau comparable à celui du régime de financement par la seule LBU.

Les intermédiations nombreuses accompagnant les dispositifs de défiscalisation ont été facteurs de complexité et de surcoûts non négligeables.

Graphique n° 4 : coût public unitaire d'un logement autorisé (€)

Source : DGOM et DGFIP

Ces données sont brutes ; elles ne tiennent pas compte des évolutions économiques, ni du coût du foncier, ni de la qualité, ni des caractéristiques techniques comme du caractère plus ou moins social (donc plus ou moins subventionné) des logements construits. Néanmoins, ce « rendement » 2,4 fois plus faible révèle *a minima* une absence d'effet de levier de la dépense fiscale, voire son inefficience.

L'efficacité des financements publics nécessite un pilotage géographique précis pour apporter une réponse appropriée aux besoins de logements dans chaque territoire. Certains acteurs affirment, contrairement aux analyses de la Cour, que les dépenses fiscales auraient un effet incitatif à l'investissement locatif qui justifierait leur coût pour les finances publiques. Or, la localisation des logements bénéficiant d'incitations fiscales est le fait de chaque promoteur et non des pouvoirs publics. Ces dépenses n'orientent donc pas toujours les investissements là où ils sont nécessaires. De plus, les investisseurs mobilisent le plus souvent les aides fiscales pour des logements intermédiaires et non pour des logements locatifs très sociaux. Enfin, la contrainte de loyers ne s'impose, quand elle s'applique, que sur une durée de 9 à 12 ans, soit un temps bien plus court que lorsque l'État finance des logements sociaux *via* la LBU.

La DGOM avance que dans les années qui ont suivi l'introduction de la défiscalisation en 2009, les réductions d'impôt (article 199 *undecies* C du code général des impôts, abrogé en 2019) se sont traduites par un effet d'éviction par rapport à d'autres dépenses, notamment l'emprunt, mais qu'on constate une « forme de normalisation depuis 2015 », qui serait liée à la montée en puissance du crédit d'impôt (244 *quater* X).

Le ministère des outre-mer se dit donc réservé quant à la solution visant à privilégier la LBU dans le financement du logement social. Il tient la défiscalisation, sous la forme du crédit d'impôt, pour un complément efficace à la LBU, sous réserve que celle-ci soit bien pilotée. La perspective de la transformation d'une dépense fiscale en crédit budgétaire, sans réduction de l'aide globale, lui paraît par ailleurs peu réaliste. Enfin, il fait valoir que la LBU n'a pas vocation à financer le logement privé.

4 - Les prêts sont nécessairement corrélés aux crédits de la LBU

De 2016 à 2019, la progression du nombre et du montant des prêts accordés par la Banque des Territoires aux bailleurs sociaux outre-mer pour soutenir leurs investissements est très soutenue.

**Tableau n° 17 : évolution des prêts outre-mer de la CDC
(2016-2019)**

<i>Nombre de logements financés (sur contrats signés)</i>	2016	2017	2018	2019	2016-2019	Variation 2016-2019
<i>Construction-acquisition</i>	5 202	5 944	5 193	5 935	22 274	14 %
<i>Rénovation</i>	1 998	6 518	3 136	6 541	18 193	227 %
<i>Montants de prêts accordés en M€ (sur contrats signés)</i>	2016	2017	2018	2019	2016-2019	Variation 2016-2019
<i>Construction-acquisition</i>	522	701	599	784	2 605	50 %
<i>Rénovation</i>	27	45	82	41	195	52 %

Source : CDC

Cette dynamique de prêts télescope celle des crédits de la LBU qui, à l'inverse, subit une décroissance nette (-44 % en constructions neuves et -24 % en réhabilitations) de 2011 à 2018. Malgré l'engagement croissant de la Banque des territoires, la diminution progressive des autorisations d'engagement sur la LBU va inévitablement avoir un impact négatif sur le nombre et le volume des prêts accordés, dans les années futures, dès lors que les plans de financements des projets associent le plus souvent subvention LBU, défiscalisation et prêt CDC.

Il ne peut être exclu, par ailleurs, que le plan d'investissement volontaire (PIV) d'Action Logement ne s'inscrive pas dans les DROM comme moyen de financement supplémentaire par rapport aux offres existantes pour le logement social. Malgré l'analyse des besoins de chaque

territoire effectuée par Action Logement en 2019, le risque serait celui d'un effet d'éviction d'une part significative des financements de la Banque des Territoires (qu'elle estime à deux tiers de ses prêts sur la construction neuve en Antilles-Guyane), ce qui conduirait *in fine* à un jeu à somme nulle pour la construction de logements sociaux alors que les besoins sont bien réels sur le logement intermédiaire, l'hébergement et la démolition hors quartiers prioritaires de la ville (QPV).

Un recadrage du PIV pour une meilleure complémentarité de ses interventions avec celles de la Banque des Territoires serait donc pertinent pour déployer des réponses adaptées aux multiples besoins de territoires.

C - Trouver des équilibres adaptés à chaque DROM

1 - Équilibre entre construction et réhabilitation

L'équilibre entre la construction de logements neufs et la réhabilitation de constructions existantes est un enjeu fondamental dans l'évaluation des besoins, qui n'est guère pris en compte dans la méthode du point mort (Cf. *supra*).

Dans les DROM, les conditions de logement peuvent différer fortement des standards métropolitains. L'enquête nationale logement de l'Insee de 2013 dresse un état des lieux de la qualité du logement outre-mer. Selon les normes nationales, le confort sanitaire de base implique de disposer d'eau courante, d'une salle d'eau et de toilettes au sein du logement. En 2013, à Mayotte, plus de six logements sur dix étaient dépourvus. En Guyane, un ménage sur dix ne disposait pas de point d'eau à l'intérieur du logement. Les autres DROM étaient dans des situations moins défavorables, même si le nombre de logements présentant au moins un « défaut grave » y restait plus élevé qu'en métropole. En Guadeloupe, 36 % des logements étaient répertoriés « de mauvaise qualité », c'est-à-dire indécents ou souffrant d'au moins deux défauts graves, contre 14 % en métropole. Nombre de centres-villes en Martinique sont en dégradation rapide.

Le parc immobilier est par ailleurs marqué par le poids des logements vacants : entre 1990 et 2013, le taux de vacance outre-mer a tendance à augmenter du fait de la vétusté des logements, du nombre élevé d'habitations de fortune, du délabrement de certains centres-villes aux Antilles, ou au contraire de loyers inabordables pour la majeure partie de la population.

Dans ce contexte, la question de l'amélioration et de la réhabilitation des logements est un enjeu majeur pour les équilibres urbains afin de ne pas laisser se développer un différentiel important entre le parc ancien – souvent au centre des villes – et le parc neuf en périphéries. Les programmes des bailleurs sociaux et les soutiens de l'État doivent mieux

prendre en compte la nécessaire mise aux normes du parc immobilier pour éviter le tout construction neuve au détriment du parc ancien, en phase de dégradation et de paupérisation. Qui plus est, la réhabilitation des logements existants limite le syndrome d'étalement et d'enlaidissement urbain trop souvent associé aux grands ensembles neufs.

Les opérations de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain (OPAH-RU) ont montré l'intérêt social et patrimonial de la réhabilitation du parc ancien des centres-villes, pour en améliorer l'image et y maintenir des populations modestes, y compris dans le parc privé. Dans le cadre du NPNRU, l'habitat privé et la lutte contre l'habitat indigne en centre-ancien et dans les quartiers d'origine informelle situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) sont le cœur de cible du NPNRU, notamment aux Antilles et en Guyane. L'ensemble des NPNRU ultramarins en centres anciens sont articulés à des opérations d'amélioration de l'habitat privé (OPAH) accompagnées par l'Anah en cours ou en voie de signature. La superposition des actions du NPNRU et de l'OPAH-RU permet d'articuler les outils coercitifs et incitatifs. La réhabilitation de l'habitat privé est également fortement portée par le programme Action cœur de ville qui concerne 15 communes comprenant la mise en place d'OPAH-RU. La RHI dans les quartiers délaissés contribue à maintenir la population et à améliorer ses conditions de vie à bien des égards, même si la réhabilitation du parc ancien emporte des surcoûts par rapport à la construction neuve.

Les interventions de l'Anru dans les centres-villes anciens sont en principe coordonnées avec celles du ministère de l'outre-mer et de l'Anah sur le parc privé *via* les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, en particulier dans le cadre du programme Action cœur de ville.

La DGOM signale qu'un inventaire des réhabilitations à réaliser vient d'être conduit par les sociétés immobilières d'outre-mer relevant du groupe CDC Habitat. Elle rappelle également que la loi de finances pour 2020 a corrigé partiellement le biais en faveur de la construction neuve que constituait le crédit d'impôt de l'article 244 *quater* X⁸¹. En outre, dans le cadre du PLOM 2020 - 2022, les objectifs de réhabilitation des parcs privés et publics doivent être précisés de manière pluriannuelle et indépendamment des objectifs de construction neuve.

⁸¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances de 2020 - art. 141 et suivants : « Ouvrent également droit au bénéfice du crédit d'impôt les travaux de rénovation ou de réhabilitation des logements (...) achevés depuis plus de vingt ans et situés dans les quartiers mentionnés au II de l'article 9-1 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et dans les quartiers prioritaires mentionnés à l'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, permettant aux logements d'acquiescer des performances techniques voisines de celles des logements neufs ou permettant leur confortation contre le risque sismique ou cyclonique. »

Les enjeux de la rénovation doivent être mesurés dans les projets d'aménagement des communes. Or, ils sont rarement évalués outre-mer. Ils devraient faire l'objet d'une analyse exhaustive dans l'évaluation des besoins pour leur prise en compte dans les documents programmatiques.

2 - Équilibre entre logement locatif social et très social

Au regard du faible niveau de revenu des ménages dans les DROM, se pose la question de l'adaptation des plafonds de ressources applicables pour l'accès aux logements locatifs sociaux (LLS) et très sociaux (LLTS). Sur ces territoires, 80 % de la population est éligible au LLS contre 66 % en métropole, 70 % de la population des DROM relevant même du LLTS contre seulement 29 % en métropole⁸².

Tableau n° 18 : population et logements locatifs sociaux - janvier 2017

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Total
<i>Population par DROM</i>	397 990	380 877	259 865	850 727	262 895	2 152 354
<i>Population théorique éligible à un LLS (80 %)</i>	318 392	304 701	207 892	680 581	210 316	1 721 883
<i>Nombre de logements sociaux par DROM</i>	35 546	31 803	16 843	70 366	236	154 794
<i>Taux de couverture théorique LLS / population éligible</i>	11,2 %	10,4 %	8,1 %	10,3 %	0,1 %	9,2 %
<i>NB : % des locataires titulaires d'un logement social</i>	15,60 %	15,90 %	15,10 %	16,30 %	NC	NS

Source : Cour des comptes d'après le répertoire des logements locatifs sociaux des bailleurs sociaux-janvier 2017 et les données 2016 de l'Insee

La part des LLTS dans les DROM ne représente au mieux que le tiers des logements locatifs sociaux, la production de logements sociaux dans ces territoires étant essentiellement tournée vers le LLS. Les LLTS dépassent à peine le seuil légal des 30 % prévus dans les opérations de taille significative à l'article L. 302-9-1-2 du code de la construction et de l'habitat.

⁸² Site internet du ministère des outre-mer au 1^{er} juin 2019.

Tableau n° 19 : nombre de logements locatifs sociaux neufs produits depuis 2012 (DROM)

Type de logements	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	%
LLS	4 018	3 334	3 183	3 415	3 350	3 134	20 434	54,75
LLTS	2 771	2 743	2 308	1 314	2 063	1 710	12 909	34,59
PLS	597	970	575	357	649	828	3 976	10,69
TOTAL logements locatifs	7 386	7 047	6 066	5 086	6 072	5 672	37 319	100

Source : DGOM-2018

L'offre de LLS ou de LLTS est nettement inférieure au nombre de ménages qui pourraient y prétendre, avec un taux de couverture théorique de la demande inférieur à 10 % sur l'ensemble des DROM. La production de LLS ou de LLTS peine à suivre l'évolution des besoins. Elle est même en décroissance de près d'un quart depuis 2012.

Du coup, 15 à 16 % des ménages ultramarins seulement sont locataires d'un LLS ou d'un LLTS, alors qu'ils sont notablement moins aisés que les ménages métropolitains et que, toutes choses égales par ailleurs, la part des logements sociaux les plus modestes financés en métropole (PLAI) est chaque année supérieure à 25 % depuis 2013.

Tableau n° 20 : répartition du parc de logements par statut d'occupation (2017)

	Nombre de résidences principales	% de propriétaires	% de locataires	dont % locataires logement social	dont % locataires logements privés	% logés gratuitement
Guadeloupe	170 428	59 %	36 %	15 %	21 %	5 %
Martinique	165 876	54 %	38 %	16 %	22 %	7 %
Guyane	72 400	43 %	48 %	16 %	32 %	8 %
La Réunion	312 737	51 %	44 %	15 %	29 %	4 %
Mayotte	53 200	56 %	26 %	n.s.	26 %	18 %
Total France	29 330 000	57,7 %	39,9 %	17 %	22,9 %	2,4 %

Source : Insee, données 2017 Enquête conditions de logement selon Enquête logement 2013

Les organismes de logement social (OLS) ne présentent pas suffisamment de dossiers de LLTS à l'agrément. Les tutelles (DGOM et DHUP) ont demandé aux SIDOM de se conformer à l'objectif de 30 % de LLTS à horizon 2022.

Au demeurant, augmenter l'objectif, aujourd'hui de 30 %, de construction de logements en LLTS, nécessiterait une réflexion sur la maximisation des financements publics. En effet, la construction des logements très sociaux est d'un coût de revient peu différent de celui des logements sociaux et, par définition, d'un niveau de loyers moindre. Pour résoudre cette inéquation, la compensation en financement public doit donc être plus importante. De fait, dans le cadre du PLOM 2020 - 2022, il est prévu de revoir les paramètres d'attribution de la LBU pour rendre plus incitatif le LLTS, catégorie de logement par nature plus difficile à équilibrer pour les OLS.

Le recours croissant à la vente en état de futur achèvement (VEFA) assortie d'obligations de construction d'une part significative de logements locatifs sociaux ou très sociaux pourrait contribuer à cet objectif, à la condition que ces opérations ne soient pas exclusivement constituées de logements locatifs sociaux ou très sociaux, sans recherche de mixité sociale. L'appel à projet lancé par CDC Habitat au printemps 2020, dans le contexte de la crise sanitaire, va dans ce sens et pourrait permettre de lancer la construction de 4 200 logements.

L'accent doit incontestablement être mis sur la construction de logements très sociaux dans les DROM, sous une forme ou sous une autre, en fonction des particularités et des potentiels locaux : logement locatif très social neuf, réhabilitation, auto construction, accession aidée à la propriété, hébergement des populations âgées ou fragiles.

III - Réviser les cadres d'intervention en fonction des réalités locales

A - Adapter les textes et les normes

L'encadrement juridique du secteur de la construction est marqué par l'enchevêtrement de la réglementation et de normes théoriquement d'application volontaire, mais de fait obligatoires en raison des liens contractuels entre les divers intervenants à l'acte de construire. Nombre de ces textes ont été conçus pour le contexte métropolitain, et des difficultés d'application ou de cohérence se posent pour leur application dans les

conditions (climatiques ou sismiques notamment) spécifiques à l'outre-mer. Souvent, le champ d'application des textes n'inclut pas l'outre-mer, de sorte que les professionnels n'y disposent d'aucune référence reconnue.

Pour trouver des solutions à des prescriptions contradictoires, le cadre législatif et réglementaire est en cours de réécriture. Dans le champ de la normalisation, l'initiative doit venir des professionnels : une tentative de structuration du milieu professionnel a été engagée à La Réunion ; il importe que les acteurs des autres DROM engagent des démarches analogues.

1 - Le bilan contrasté de l'application des lois « logement » au contexte ultramarin

Le corpus législatif relatif au logement a profondément évolué ces dernières années. Toutefois, on constate une inégale appropriation de ses nouveaux outils par les acteurs du logement outre-mer.

De nombreuses évolutions juridiques y ont été appliquées sans réelle réflexion sur leur adéquation aux spécificités des DROM. Le plus souvent, les adaptations sont réalisées *ex post* à partir de la norme métropolitaine, au gré des vecteurs législatifs. Il est rare que l'adaptation soit le fruit d'une réflexion ultramarine, même si quelques cas existent (pour la lutte contre l'habitat indigne et les questions foncières notamment). Ceci a pu conduire à des blocages en Guyane et à Mayotte : les défis y sont d'une telle ampleur que les fondements de la politique du logement doivent être réinventés. Ceci pourrait passer par des outils propres à ces territoires, distincts de ceux prévus pour la métropole et les autres DOM.

À Mayotte, les lois récentes SRU, Alur, Élan posent nombre de difficultés pour l'aménagement de l'île. Ces textes cadrent mal au contexte d'un territoire en développement avec une croissance démographique rapide. Le PADD⁸³ de Mayotte comprend neuf sites dérogeant à la loi Littoral dans une optique de développement touristique. Or, un seul de ces sites a pu être valorisé jusqu'ici, cette dérogation s'étant heurtée à des périmètres identifiés trop strictement en raison de l'insuffisante connaissance du territoire et de l'évolution rapide de la réglementation à Mayotte.

⁸³ Plan d'aménagement et de développement durable.

Le transfert de compétences aux collectivités locales bute sur leurs capacités souvent limitées, alors que leurs prérogatives sont en droit les mêmes qu'en métropole. Pour y pallier, l'État, au travers des DEAL, tâche de leur apporter une assistance soutenue dans l'élaboration de leurs outils de planification : SAR, PLU ou PLUi. Ceci place les services de l'État dans une position délicate entre conseil et contrôle de légalité.

Les objectifs fixés par le PLOM illustrent le déficit d'adaptation des politiques nationales aux territoires ultramarins. La Martinique, DROM en nette décroissance démographique, est en porte-à-faux par rapport à l'approche quelque peu uniformisée de la production de logements neufs comme réponse aux besoins des populations.

De même, l'application de la loi SRU aux DROM se heurte à des réalités géographiques, démographiques et sociales distinctes de celles des communes métropolitaines. Les communes des DROM⁸⁴ ou leurs EPCI sont bien plus étendus qu'en métropole, avec en moyenne 30 communes et trois à six EPCI par département, soit dix fois moins qu'en métropole. Il n'est pas rare que ces communes comptent plus de 50 000 habitants. Ceci aboutit à rendre applicables des objectifs SRU à des communes semi-rurales où la nécessité d'un parc social obligatoire n'est pas avérée. *A contrario*, l'objectif de 25 % de logements sociaux applicable aux EPCI, où l'activité économique se concentre souvent, peut être insuffisant au regard de la réalité des besoins.

De même, les communes-centres connaissent souvent des poches importantes de logements sociaux, et l'application des critères SRU peut accentuer cette concentration accompagnée de la paupérisation des populations. En Martinique, les cinq bailleurs sociaux⁸⁵ relèvent que la mixité sociale consisterait désormais à prévoir un seuil minimal de populations relevant de quartiles de revenus plus élevés QPV pour inverser le flux des populations et ramener ces ménages dans les quartiers concentrant des logements sociaux. Or, ce flux inverse est empêché par les plafonds de ressources requis des ménages demandeurs qui sont plus faibles qu'en métropole⁸⁶, ce qui accentue la concentration de population très démunie dans les logements locatifs sociaux.

⁸⁴ Soixante et une communes sont astreintes à l'article 55 de la loi SRU dont une à Mayotte, 16 à La Réunion, six en Guyane, 17 à la Guadeloupe et 21 à la Martinique. Dix-neuf communes sont au taux de 25 % et 42 communes au taux de 20 %.

⁸⁵ SMHLM, SEMAG, SIMAR, SEMSAMAR (agence), OZANAM (agence).

⁸⁶ Pour les logements sociaux (LLS), les plafonds de ressources sont les plafonds PLUS "autres régions" applicables en métropole, minorés de 10 %. Pour les logements très sociaux (LLTS), logements adaptés aux besoins des ménages qui rencontrent des difficultés d'insertion, les plafonds de ressources sont fixés à 67,5 % des plafonds PLUS « autres régions » applicables en métropole. Ces plafonds sont fixés en fonction de la catégorie de ménage.

2 - Le difficile processus d'adaptation des normes

La construction est encadrée par de nombreuses règles et normes de sécurité, d'environnement ou d'accessibilité. Les règles ont abouti à un encadrement poussé des caractéristiques des bâtiments et de leur réalisation⁸⁷, dont une part importante est d'origine européenne, avec le règlement sur les produits de construction⁸⁸. La normalisation permet de s'accorder sur les règles de l'art ou des cadres de référence partagés, « d'application volontaire ». On estime qu'environ 4 000 normes sont applicables dans le champ de la construction.

L'émergence d'une expertise technique locale suffisamment structurée permettrait de certifier des produits de construction et des ressources locales ou provenant du voisinage régional. Une fois ces référentiels établis, une dérogation au règlement européen sur les produits de construction pourrait être envisagée au titre des spécificités des régions ultrapériphériques, pour les rendre juridiquement applicables.

L'axe 3 du PLOM 2020 - 2022 (Cf. *infra*) vise à la simplification des normes de construction, en veillant notamment à la reconnaissance des matériaux locaux et à leur certification. Dans ce cadre, la réécriture sous forme « performancielle » de la réglementation acoustique, thermique et aération (RTAA DOM) devrait permettre aux territoires ultramarins de bénéficier de solutions différenciées. De même, un groupe de travail devrait examiner les réglementations relatives au logement pour les adapter, à cadre législatif constant : développement du permis d'expérimenter ; réexamen des réglementations ; financement de l'adaptation des documents techniques unifiés (DTU) ; sollicitation de dérogations aux normes européennes ; tableau d'équivalence des normes pour les matériaux importés ; renforcement du rôle du CSTB et développement d'une capacité de certification locale. En matière d'urbanisme, les règles des PLU devraient être examinées afin d'en identifier les contraintes et proposer des allègements.

En tout état de cause, par-delà la nécessaire adaptation aux particularités géographiques (cycloniques, sismiques), économiques ou techniques de chaque DROM, la compréhension des contraintes sociologiques doit être mieux intégrée. Des normes qui impliquent des niveaux de qualité et de coût de revient inatteignables pour la plupart des accédants aboutissent à des taux de constructions illicites d'au moins la moitié des logements construits en Guyane ou à Mayotte. Elles sont dès lors inadaptées.

⁸⁷ Le cadre juridique national comprend notamment le livre I du code de la construction et de l'habitation (partie législative et partie réglementaire).

⁸⁸ Règlement (UE) n° 305/2011 du 9 mars 2011 (RPC).

Les conséquences de l'application des normes métropolitaines sur la « BTC » à Mayotte

La brique en terre compressée (BTC) fut le matériau traditionnel de construction à Mayotte. La filière BTC avait été organisée au début des années quatre-vingt, avec une vingtaine de briqueteries en activité. L'exploitation des carrières, la production des briques, l'utilisation des BTC sur de nombreux chantiers (10 000 logements sociaux, 1 600 logements locatifs, la préfecture, l'aéroport, de nombreux bâtiments de bureaux ou commerces) ont contribué à l'émergence d'une industrie locale, productrice de valeur ajoutée.

Or, la départementalisation de Mayotte a entraîné l'application des normes métropolitaines de construction et d'assurance de la responsabilité décennale des entrepreneurs. Du coup, l'utilisation de la BTC a été interrompue ; elle a été remplacée par l'utilisation de ciment, importé ou produit à coût énergétique et financier élevé localement, et bien moins intégré à l'environnement de l'île.

La normalisation de la BTC vient de s'achever. Son utilisation reprendra-t-elle ?

B - Promouvoir de nouvelles approches de construction

1 - Valoriser les matériaux locaux

L'importation de matériaux ou d'équipements de construction est un déterminant aggravant du prix de revient de l'immobilier dans les DROM.

Des travaux ont été engagés dans différents DROM pour valoriser les matériaux locaux. Cela suppose de vérifier leurs caractéristiques techniques et leurs conditions d'emploi pour garantir leur performance et les certifier pour qu'ils soient reconnus par tous les acteurs de la construction et les assureurs.

L'Ademe, l'université de Guadeloupe ou le programme PACTE ont conduit plusieurs études sur l'utilisation de matériaux bio-sourcés ou recyclés : terre compressée, fibre de bananier, de palmier ou de coco, ouate de cellulose, tavaillons d'essences tropicales, canne à sucre, bambou, paille de vétiver, etc.). Un projet, financé également par le programme PACTE, vise à qualifier les sites de production de bois de construction pour mieux utiliser le bois local en bois d'œuvre.

La reconnaissance de ces solutions comme « techniques courantes », partagées par tous les acteurs de la construction, conditionne l'aval des assureurs selon leurs règles de garantie. Les procédures d'avis technique

représentent des délais de l'ordre de plusieurs mois voire d'années, ainsi qu'un coût (montage du dossier, d'instruction par le CSTB et essais) non négligeable pour des acteurs qui devront amortir cet investissement sur un marché restreint.

En tout état de cause, l'accès des PME/TPE aux matériaux et équipements de construction est souvent d'un coût rédhibitoire. Les expériences tentées de mise en commun des achats, par le biais de coopératives ou équivalents, malgré quelques échecs, restent un moyen de pallier ces surcoûts importants.

Pour les industriels ultramarins, il reste de toute façon difficile de faire reconnaître les matériaux et les équipements qu'ils ont pu développer pour le marché local, car les procédures d'obtention des avis techniques et des certifications sont longues et coûteuses, au regard du marché restreint de chaque territoire. Le PLOM 2020-2022 prévoit de financer des plateformes de mutualisation des achats de matériaux de construction.

Au-delà de l'homologation et des achats de matériaux, une visibilité donnée à moyen terme sur la programmation des bailleurs, et plus généralement des investisseurs publics au-delà des logements sociaux, aiderait le secteur des PME/ETI du BTP à se structurer.

La mutualisation de l'achat des matériaux de construction pourrait être une réponse partielle à cette difficulté. Cette possibilité pourrait être examinée localement par les observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR)⁸⁹. De même, le modèle des observatoires de la commande publique de Guyane et de Mayotte pourrait être utilement étendu, tant l'investissement public est structurant dans l'activité des DROM.

2 - Développer les expériences pilotées d'auto-construction

Le revenu moyen des habitants des DROM est moins élevé qu'en France métropolitaine alors que le prix de revient des logements y est plus élevé. Les ultramarins modestes ont du mal à se loger du fait de leur faible solvabilité et des difficultés d'accès aux crédits bancaires. En revanche, les ménages, même modestes, y sont plus fréquemment propriétaires d'un bien immobilier (logement ou terrain). Ce contexte est favorable au

⁸⁹ Les observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) des DROM ont pour mission d'y étudier le coût de la vie et le pouvoir d'achat de leurs habitants. Ils sont présidés par un magistrat de Chambre régionale des comptes et sont composés d'élus locaux, de représentants de l'État et d'établissements publics (Insee, IEDOM), des chambres consulaires et d'organisations syndicales, d'associations de consommateurs, ainsi que d'experts.

développement de l'habitat en auto-construction pour les ménages les plus défavorisés.

Les coûts de construction et les normes nationales applicables étant souvent incompatibles avec le niveau de solvabilité des ménages d'outre-mer, l'enjeu est de produire des logements moins onéreux. Pour répondre à cette problématique, l'auto-construction légale consiste soit à fournir une parcelle foncière aménagée *a minima* et à laisser les futurs occupants construire leur habitat, soit à bâtir un module de base à terminer par l'habitant.

Mal maîtrisé, ce dispositif peut avoir des effets négatifs. Nombre de logements auto-construits de manière informelle ne répondent pas aux exigences réglementaires, à l'égard des risques naturels, des normes sanitaires et environnementales, et aux exigences de la fiscalité locale. Des espaces non urbanisés sont progressivement mités et la consommation foncière est mal maîtrisée. Le développement de l'habitat dans des secteurs en indivision complexifie les régularisations foncières.

Bien encadrée, l'auto-construction oriente le logement vers des parcelles viabilisées et non en zones protégées, naturelles ou agricoles. Elle limite les installations spontanées dans le continuum urbain, *via* une « trame assainie » de lotissements aménagés *a minima* mais correctement viabilisées et selon une densité raisonnée. Elle accompagne le propriétaire dans la conception de son projet et l'obtention des autorisations nécessaires. Elle le sensibilise aux enjeux qui y sont liés (environnementaux, risques naturels, énergétiques) *via* un processus collaboratif. Ce dispositif aboutit surtout à créer des logements à coût réduit mais répondant aux attentes des habitants les plus démunis.

En Martinique et en Guadeloupe, le principe d'une maison livrée « clos et couvert » a été mis en œuvre en proposant au propriétaire de réaliser lui-même une partie des travaux⁹⁰. Le gain total serait de plus de 30 % par rapport à une maison totalement terminée et de 26 % par rapport à une finition « prêt à décorer »⁹¹. En Guyane, il s'agit également d'un mode de production du logement déjà pratiqué depuis longtemps par les populations implantées sur le fleuve et dans le cadre de l'habitat informel, donc illégal. L'auto-construction légale ou auto-finition encadrée est désormais prise en compte dans des opérations d'aménagement passées ou

⁹⁰ DEAL/Insee, *Le logement aujourd'hui et demain en Guadeloupe*, Enquête logement de 2013.

⁹¹ L'écart de prix est faible entre habitations prêtes à décorer et logements totalement terminés (environ 90 €/m²).

en cours⁹². À Mayotte, après l'abandon des « cases SIM » - du nom de la Société immobilière de Mayotte à l'origine de leur construction - en raison de standards insuffisants (plus de 20 000 ont été construites en une vingtaine d'années), le recours à l'auto-construction encadrée est envisagé dans les protocoles de préfiguration du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU).

Au-delà de l'expérimentation, les collectivités s'interrogent sur la place à donner à l'auto-construction dans les opérations d'aménagement à plusieurs titres : degré d'assouplissement des normes pour faciliter l'auto-construction, niveau d'encadrement, lieux d'implantation à privilégier, niveau d'aménagement, part de liberté laissée dans la réalisation du bâti, impact sur la production de logement, etc. En Guyane, la DEAL⁹³ conclut que : « *les enseignements des expérimentations passées et en cours révèlent que l'auto-construction est onéreuse pour la collectivité et/ou les bailleurs, se déroule sur un temps long et affiche de fait une productivité faible. Tout en étant une pratique louable et répondant bien aux besoins qualitatifs, l'auto-construction s'avère inefficace pour répondre à un besoin immédiat et important* ».

L'auto-construction est une réponse possible à la demande sociale de logements. Elle doit être raisonnée et accompagnée. Elle ne peut satisfaire que marginalement à la demande de logements issue de la pression démographique dans les départements de Mayotte et de Guyane.

C - Prendre en compte la progression du vieillissement et de la dépendance dans les DROM

Les DROM sont très inégalement concernés par le vieillissement de la population.

⁹² Le Village Saramaca à Kourou a été réalisé sur l'initiative et avec l'appui de la SIMKO, et une expérimentation est en cours à Saint Laurent du Maroni, secteur Malgache.

⁹³ DEAL de la Guyane, *Quels besoins en matière de logement en Guyane pour les 10 prochaines années ?*, novembre 2017.

Tableau n° 21 : structure comparée par âge de la population des DROM et en France entière

	Population en habitants	moins de 20 ans en %	60 ans et plus en %
<i>Guyane</i>	259 865 (2015)	42,3 % (2017)	5,3 % (2017)
<i>Mayotte</i>	256 518 (2015)	54,5 % (2017)	2,6 % (2017)
<i>Martinique</i>	380 877 (2015)	23,2 % (2015)	20,4 % (2015)
<i>Guadeloupe</i>	397 990 (2015)	27,1 % (2015)	22,6 % (2015)
<i>La Réunion</i>	850 725 (2015)	31,2 % (2017)	11,4 % (2017)
France entière	66 992 699 (2019)	24,1 % (2019)	26,2 % (2019)

Source : DGOM / Insee

Au contraire de la forte proportion de jeunes gens et du peu de population âgée à Mayotte ou en Guyane, du fait d'une transition démographique moins avancée et d'une immigration continue des pays limitrophes, la population vieillissante de la Guadeloupe ou de la Martinique résulte d'une faible natalité, du départ régulier de jeunes gens en quête d'emploi, ainsi que du retour au pays de natifs retraités.

Tableau n° 22 : espérance de vie comparée dans les DROM et en France entière

En années	Hommes	Femmes
<i>Guyane</i>	76,7	83,1
<i>Mayotte</i>	75,3	72,2
<i>Martinique</i>	78,1	83,9
<i>Guadeloupe</i>	76,1	83,4
<i>La Réunion</i>	77,1	83,7
France entière	78,9	85,0

Source : DGOM / Insee

Ces phénomènes sont accentués par des espérances de vie différentes, notamment à Mayotte. Les territoires ultramarins se distinguent tous de la France métropolitaine par une entrée plus précoce dans la dépendance. Ainsi, à 60 ans, le taux de dépendance est de 15,2 % pour les Réunionnaises contre 10,5 % pour les femmes de métropole⁹⁴.

Or, le taux d'équipement des DROM en structures dédiées aux personnes âgées et dépendantes est nettement inférieur à celui de la métropole.

Tableau n° 23 : taux d'équipement comparé en EHPAD des DROM et de la France métropolitaine

<i>DROM</i>	Nombre d'Ehpad	Nombre de places en Ehpad	Nombre d'habitants (2015)	Taux d'équipement en Ehpad (*)
<i>Guadeloupe</i>	19	1 092	397 990	36,8 ‰
<i>Guyane</i>	4	199	259 865	46,9 ‰
<i>La Réunion</i>	16	1 423	850 725	37,9 ‰
<i>Martinique</i>	20	1 352	380 877	41,7 ‰
<i>Mayotte</i>	0	0	256 518	0,0 ‰
Total DROM	59	4 066	2 145 975	32,7 ‰
<i>France métropolitaine</i>	7 420	601 600	66 190 280	100,4 ‰

(*) Pour 1 000 personnes de 75 ans et plus – source : DGOM

Les financements alloués à la construction d'EPAHD sur la LBU, par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ou depuis toute autre source de financement public de 2014 à 2018, ont été épisodiques et très limités⁹⁵.

Plusieurs difficultés concourent au sous-équipement des DROM en places en EPAHD. Ce n'est qu'avec l'instauration du crédit d'impôt que les EPAHD ont pu bénéficier d'incitations fiscales, ce que les dispositifs de défiscalisation ne permettaient pas. Ces résidences nécessitent un investissement lourd au départ. Ensuite, le financement de leur

⁹⁴ Selon l'agence régionale de santé (ARS) de La Réunion, données 2018.

⁹⁵ De 2014 à 2018, la LBU n'a été mobilisée que deux fois en Martinique au titre des logements spécifiques (étudiants, EHPAD, urgence) : 2 M€ en 2014 et 56 000 € en 2017.

fonctionnement par des subventions de collectivités territoriales n'est pas toujours assuré. Elles requièrent aussi les services de gestionnaires qualifiés pour leur exploitation, compétences qui ne sont pas aisées à trouver localement⁹⁶. Enfin, en outre-mer, la vie en institution reste marginale car la solidarité intergénérationnelle est souvent le fait d'une organisation familiale et la demande solvable reste fort limitée.

Le code de la construction et de l'habitat (CCH, article R. 372-1) prévoit le financement de résidences hébergeant à titre principal des personnes handicapées ou âgées dans les DOM.

De même, une forme de priorité pourrait être donnée dans le parc social de DROM aux personnes en perte d'autonomie liée à l'âge.

Enfin, différentes mesures de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique répondent également à cette préoccupation. Ainsi, la cohabitation intergénérationnelle solidaire (art. L. 631-17 et suivants du CCH) permet-elle à une personne âgée d'héberger un jeune en échange d'une contrepartie financière modeste voire de menus services. Ce dispositif, qui évoque les formes traditionnelles de soutien aux aînés dans les outre-mer, devrait être encouragé.

La programmation des constructions à caractère social dans les DROM, en particulier dans l'arc antillais, doit apporter une réponse au net accroissement des populations âgées et/ou dépendantes dans un avenir proche.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Alors que le logement privé répond à 85 % des besoins des ménages outre-mer, il est presque totalement absent des données et des plans relatifs à l'habitat dans les DROM. À l'image de la nécessaire réintégration de cette dimension importante du secteur, les aides au logement doivent être recentrées sur les besoins effectifs des populations.

Les aides au logement, quelles qu'elles soient, ont un rôle clef pour des populations dont les niveaux de vie peuvent être sensiblement inférieurs à la moitié de ce qui se constate en France métropolitaine, avec un foncier, des constructions et des logements d'un coût supérieur à ce qui existe dans les régions de la métropole. Des aspects saillants des politiques

⁹⁶ La société « Habitat guyanais », filiale de la BPCE, n'a pu mener à bien un projet de 24 M€ de création d'une résidence sociale en Guyane (ZAC Hibiscus) faute d'avoir pu trouver un opérateur capable de la gérer.

du logement méritent d'être relancés, telle la construction de logements locatifs très sociaux, qui ne parviennent pas à se hisser au niveau d'une demande largement plus forte qu'en France métropolitaine ; la réhabilitation de l'habitat ancien, trop longtemps négligé, ce qui se traduit par des taux de vacance élevés et la déshérence de centres-villes qui auraient pourtant une valeur patrimoniale ; la résorption des occupations irrégulières du domaine public maritime ou celle de l'habitat indigne, qui prolifère à Mayotte ou en Guyane ; enfin, la prise en compte de la vieillesse et de la dépendance dans la programmation des opérations immobilières, et trop longtemps absentes dans les planifications.

Ce recentrage passera aussi par le réexamen des modes de financement de logement social. Les dispositifs d'incitation fiscale ont représenté une dépense très importante pour l'État depuis 10 ans, sans que le rendement de cet effort apparaisse clairement. La Cour, qui l'a déjà suggéré, réitère sa recommandation de voir la dépense fiscale fusionnée et budgétée avec la LBU, au terme d'un processus contractualisé avec la direction du budget, par exemple en appui du plan logement outre-mer pour la période 2019-2022 (PLOM 2020 - 2022).

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 5. mettre en place dans chaque DROM un dispositif de connaissance du parc privé, sous l'égide du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement (DGOM, préfets, DGFIP) ;*
- 6. utiliser les reliquats des crédits budgétaires alloués à la construction neuve et les crédits FEDER de l'Union européenne pour doter les opérations de réhabilitation et les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (DGOM, DB, préfets) ;*
- 7. abonder la ligne budgétaire unique de la ressource correspondant à la dépense fiscale et la contractualiser au moins jusqu'à l'échéance du PLOM 2020–2022 (DGOM, DGFIP, DB, DLF) ;*
- 8. distinguer, sur une base pluriannuelle et pour chaque DROM, les objectifs de constructions neuves de ceux relatifs aux rénovations et à la mise aux normes des logements existants (DGOM, DHUP) ;*
- 9. donner systématiquement priorité au logement locatif très social dans la politique d'agrément des opérations (DGOM, DHUP) ;*
- 10. adapter la réglementation de l'urbanisme et de l'habitat et des normes de construction aux réalités des outre-mer en la simplifiant (DGOM, DHUP) ;*

11. *encourager la mutualisation des achats de matériaux de construction au profit des professionnels du BTP et des bailleurs sociaux, par l'intermédiaire des observatoires des prix, des marges et des revenus (préfets, DEAL) ;*
 12. *donner au secteur privé, notamment aux entreprises du BTP, une meilleure visibilité à moyen terme de la programmation des bailleurs et des investisseurs publics (préfets, DEAL, DRFiP) ;*
 13. *prendre en compte le vieillissement et la dépendance des populations en y adaptant les logements lors de leur construction ou de leur réhabilitation (DGOM, DHUP, préfets) ;*
 14. *stabiliser les objectifs et les moyens d'une politique du logement outre-mer à l'échelle de chaque DROM pour la durée du PLOM 2020 - 2022 (DGOM, DHUP, DB).*
-

Conclusion générale

Prenant acte des résultats mitigés du premier PLOM, un nouveau plan en faveur du logement outre-mer pour la période 2020-2022 (PLOM 2020 - 2022), dont la préparation s'est engagée en 2018 avec les Assises des outre-mer et leur Livre bleu, a été acté par la conférence logement tenue au ministère des outre-mer au premier semestre 2019 et annoncé en décembre 2019.

Il est vrai que l'exécution du premier « Plan logement outre-mer » (Cf. annexe n° 2) n'avait pas permis d'arrêter la baisse du nombre de logements construits et réhabilités, la diminution des crédits de la LBU ayant été constante depuis 2012.

Tous les participants à la concertation lancée en 2018 ont appelé à définir et à mettre en œuvre une politique adaptée du logement, tenant compte des spécificités des DROM et procédant de moyens et d'un cadre normatif stabilisés à moyen terme.

Ils ont exprimé le souhait de politiques territorialisées de l'habitat dans les DROM, fondées sur : i) l'actualisation et l'exhaustivité des diagnostics des besoins et des obstacles locaux ; ii) l'engagement des acteurs de chaque territoire sur des objectifs précis, partagés et pilotés ; iii) la conception de projets immobiliers clairement identifiés ; iv) un cadre normatif stable et simplifié ; v) un appui ciblé (expertise, planification, etc.) et prévisible.

Sur ces bases, le PLOM 2020 - 2022 a l'ambition de mieux cerner les situations locales et d'adapter l'offre aux besoins des territoires en retenant pas moins de 77 mesures déclinées en quatre axes :

- mieux connaître et mieux planifier pour mieux construire ;
- adapter l'offre aux besoins des territoires ;
- maîtriser les coûts de construction et de réhabilitation ;
- accompagner les collectivités territoriales en matière de foncier et d'aménagement.

Ce plan devrait constituer une référence commune à tous les acteurs du logement outre-mer : l'État, ses opérateurs (Anru, Anah, EPFA) et ses partenaires (Caisse des dépôts, Action Logement) pour les années à venir. Des plans territoriaux partant de la réalité des besoins en logements ont été négociés par chaque préfet avec les acteurs locaux au cours du dernier trimestre 2019. Des mécanismes de pilotage et d'évaluation régulière de la mise en œuvre de ce plan sont enfin annoncés.

La plupart des mesures inscrites dans ce nouveau plan rejoignent les nombreuses recommandations que la Cour a formulées, l'an passé, à

l'occasion des six enquêtes préalables au présent rapport⁹⁷, dont les conclusions intermédiaires ont été communiquées au cours de l'année 2019 aux acteurs nationaux et locaux de la politique du logement dans les DROM, alors même que se déroulait la concertation entourant la préparation du PLOM 2020 - 2022.

Les ambitions du PLOM 2020 - 2022

Ce plan vise une connaissance plus fine des réalités démographiques, foncières ou capacitaires des DROM. Il retient, entre autres, de s'appuyer sur des observatoires locaux du foncier, de déployer l'outil Otelo, de constituer un répertoire du patrimoine des logements sociaux, de mesurer la demande de logement social par le système national d'enregistrement, d'étendre aux DROM l'enquête ENL de l'Insee, de tracer un bilan annuel d'exécution du PLOM, etc.

Il prend en compte le besoin des collectivités locales d'un soutien accentué en matière d'ingénierie, de planification urbaine et foncière et d'aménagement. Il annonce davantage de logement locatifs très sociaux, d'hébergements pour les étudiants et pour les personnes âgées, et plus d'opérations de réhabilitation. Il ouvre la voie à des modes de construction modulaire et à l'adaptation des normes. Il pose la question de la multiplicité des OLS à La Réunion et de leur unicité à Mayotte.

Si toutes ces orientations s'inscrivent dans la bonne voie, les recommandations formulées par la Cour dans le présent rapport visent à les compléter. Il importe de surcroît que ces orientations soient toutes effectivement mises en œuvre (ce qui n'avait pas été le cas pour le plan précédent).

Après le contexte particulier du confinement lié à l'épidémie de Covid-19 (du 17 mars au 11 mai 2020) au cours duquel le logement aurait normalement dû faire office de refuge, les attentes des populations outre-mer redoubleront de force. Elles appelleront plus que jamais des réponses adaptées aux particularités de chaque DROM pour prévenir l'accroissement des difficultés économiques et sociales des ménages les plus modestes, lutter contre la fragilisation de certains bailleurs et, de manière générale, préserver les aides au logement comme filet de protection.

Tirant les leçons des faiblesses du premier PLOM, le nouveau plan, pour réussir, supposera que les engagements soient tenus et que toutes les parties prenantes, notamment les collectivités territoriales, restent mobilisées pour apporter des améliorations concrètes aux besoins de logement digne des citoyens ultramarins.

⁹⁷ Enquêtes ayant porté sur les déterminants de la politique du logement outre-mer : les contraintes, les besoins, les acteurs, les financements, la lutte contre l'habitat insalubre, le bilan du PLOM 1 et le bilan du PNRU.

Liste des abréviations

AE	Autorisations d'engagement
AFD.....	Agence France développement
AdCF.....	Assemblée des communautés de France
ADIL	Agence départementale pour l'information sur le logement
ALS	Allocation logement social
ALI.....	Action logement immobilier
ALS	Action logement services
Alur	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
Anah.....	Agence nationale de l'habitat
Anru	Agence nationale pour la rénovation urbaine
Ancols	Agence nationale de contrôle du logement social
ANCT.....	Agence nationale pour la cohésion des territoires
APL.....	Aide personnalisée au logement
ARMOS-Oi ..	Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux et aménageurs – Océan indien
ARS.....	Agence régionale de santé
BELDAD	Bureau de l'écologie, du logement, de l'aménagement et du développement durables (ministère des outre-mer, DGOM)
BOP.....	Budget opérationnel de programme
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CAL.....	Commission d'attribution de logements
CAR	Comité d'action régionale
CCAPEX.....	Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives
CCH	Code de la construction et de l'habitat
CDHH	Conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement
CGEDD.....	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGLLS.....	Caisse de garantie du logement locatif social
CGI.....	Code général des impôts
CIA.....	Convention intercommunale d'attribution
CITE.....	Crédit d'impôt pour la transition énergétique
CNAF.....	Caisse nationale des allocations familiales
CNSA.....	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CODERST ...	Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques

CP.....	Crédits de paiement
CPER.....	Contrat plan État-région
CRHH ou CR2H	Comité régional de l'habitat et de l'hébergement
CSTB.....	Centre scientifique et technique du bâtiment
CUF.....	Convention d'urgence foncière
CUS.....	Convention d'utilité sociale
Dalo.....	Droit au logement opposable
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DEAL.....	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGALN.....	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGOM	Direction générale des outre-mer
DHUP.....	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIHAL	Délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DROM.....	Département(s) et région(s) d'outre-mer
Élan	Loi évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
EPFAG.....	Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane
EPFAM	Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte
ESH.....	Entreprise sociale pour l'habitat
FART	Fonds d'aide à la rénovation énergétique
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNAP	Fonds national d'aides à la pierre
FRAFU.....	Fonds régional d'aménagement foncier et urbain
FSL.....	Fonds de solidarité logement
IEDOM.....	Institut d'émission des départements d'outre-mer
INED.....	Institut national des études démographiques
LAS.....	Logement accession sociale
LATS.....	Logement accession très sociale
LBU.....	Ligne budgétaire unique
LLS	Logement locatif social

LLTS	Logement locatif très social
MTES-MCT.	Ministère de la transition écologique et solidaire - ministère de la cohésion des territoires
NOTRE	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
OIM.....	Opération d'intérêt national
OLAP	Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne
OLS	Organisme de logement social
OPH.....	Office public de l'habitat
OPHLM.....	Office public d'habitat à loyer modéré
OPMR	Observatoire des prix, des marges et des revenus
ORTHI	Outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne
PA	Programme d'action
PDALHPD ...	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PDLHI.....	Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne
PLAI.....	Prêt locatif aidé d'intégration
PLH.....	Plan local de l'habitat
PLI.....	Prêt locatif intermédiaire
PLOM	Plan logement outre-mer
PLS.....	Prêt locatif social
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi.....	Plan local d'urbanisme intercommunal
PLUS.....	Prêt locatif à usage social
PMR	Personnes à mobilité réduite
PNQARD	Plan national de requalification des quartiers anciens dégradés
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PSD/PPI	Plan stratégique de développement/ plan pluriannuel d'intervention
PSO	Plan stratégique opérationnel
PREH	Plan de rénovation énergétique de l'habitat
PSLA.....	Prêt social location-accession
QPV.....	Quartier prioritaire de la ville
RHI.....	Résorption de l'habitat insalubre
RLS	Réduction de loyer solidarité
RNU	Règlement national de l'urbanisme
RTAA-DOM.	Règlementation thermique, acoustique et aération dans les DOM
SAR.....	Schéma d'aménagement régional
SCoT	Schéma de cohérence territoriale

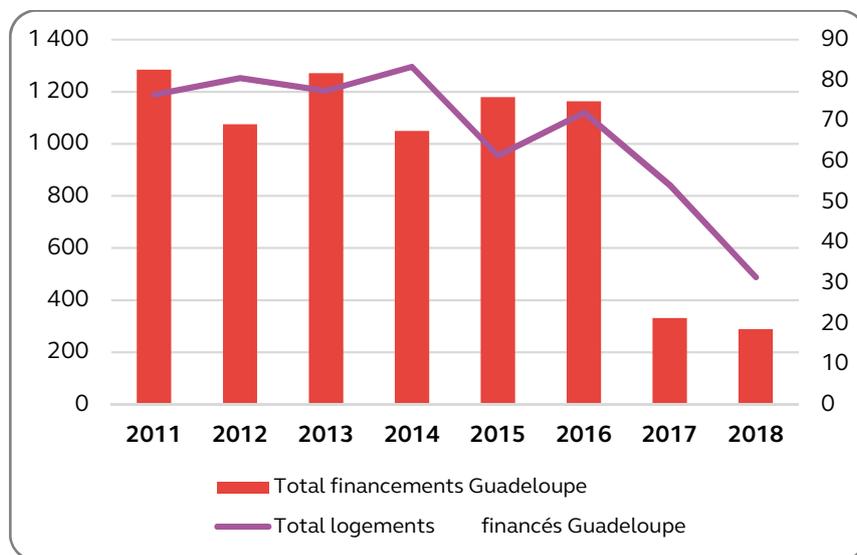
SEM	Société d'économie mixte
SGAR.....	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIDOM.....	Société immobilière d'outre-mer
SIEG.....	Service d'intérêt économique général
SNE.....	Système national d'enregistrement
SYPLO	Système prioritaire de logement
SRADDET ...	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRU.....	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
USH.....	Union sociale pour l'habitat
USHOM	Union sociale pour l'habitat outre-mer
Vefa.....	Vente en état futur d'achèvement
VRD	Voierie et réseaux divers
ZPG	Zone des cinquante pas géométriques

Annexes

Annexe n° 1 : comparaison des dépenses de l'État et du nombre de logements sociaux (LS) financés dans les DROM de 2011 à 2018.....	107
Annexe n° 2 : les résultats mitigés du premier « Plan logement outre-mer »	110

Annexe n° 1 : comparaison des dépenses de l'État et du nombre de logements sociaux (LS) financés dans les DROM de 2011 à 2018⁹⁸

Figure 1 : financements publics et construction de LS de 2011 à 2018 - Guadeloupe



⁹⁸ Échelle des financements à droite, en M€ – échelle des constructions à gauche, en unités - source : Cour des comptes.

Figure 2 : financements publics et construction de LS de 2011 à 2018 - Martinique

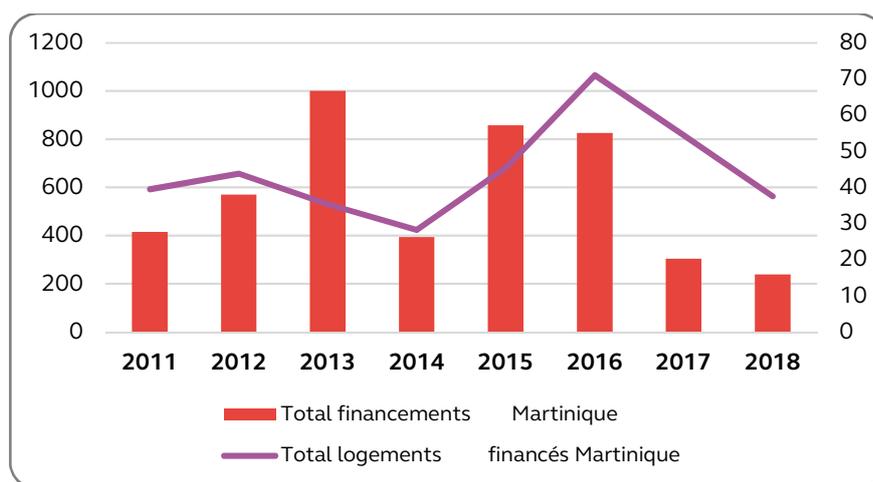


Figure 3 : financements publics et construction de LS de 2011 à 2018 - Guyane

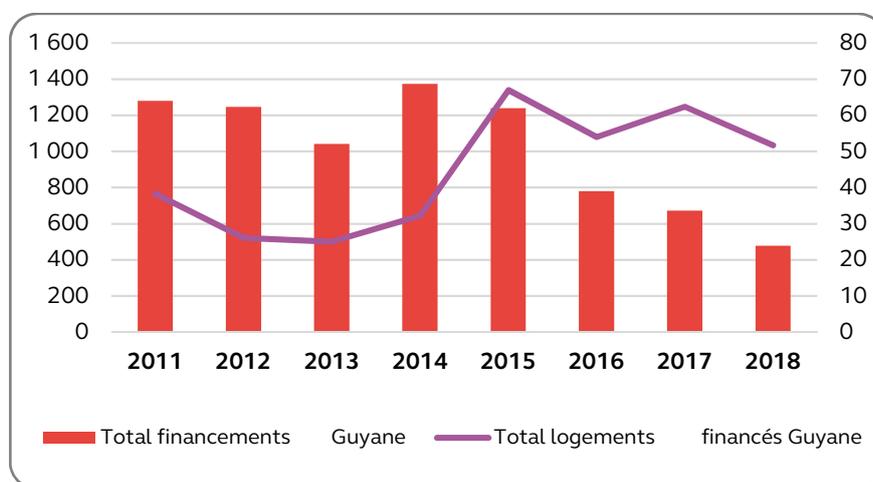


Figure 4 : financements publics et construction de LS de 2011 à 2018 – La Réunion

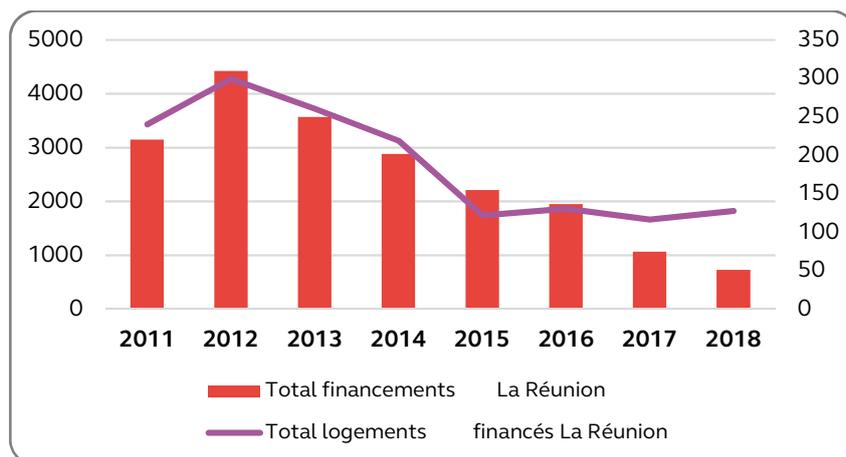
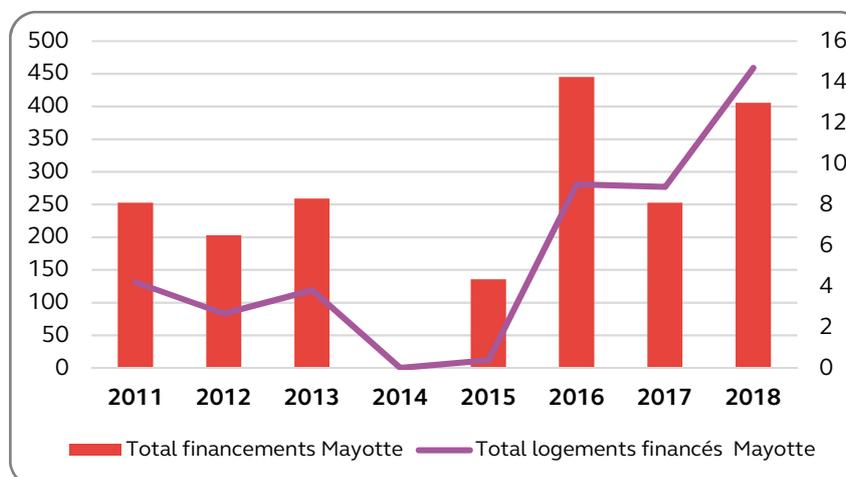


Figure 5 : financements publics et construction de LS de 2011 à 2018 - Mayotte



Annexe n° 2 : les résultats mitigés du premier « Plan logement outre-mer »

Le premier plan logement outre-mer (PLOM), signé le 28 mars 2015 par l'État et 14 partenaires nationaux⁹⁹ pour une durée de cinq ans, retenait cinq objectifs ambitieux¹⁰⁰. Or, les engagements effectifs de ses signataires n'ont été ni spécifiques à ce plan, ni même inscrits dans son calendrier.

Les accords régionaux, signés en 2015 et 2016, devaient décliner le plan dans chacun des DROM. Ces accords ont permis de constituer des réseaux d'acteurs du logement dans chaque territoire, favorisant ainsi le partage des analyses et des projets respectifs. Mais ce montage s'est révélé incomplet, dans la mesure où les communes ou groupements de communes n'ont été signataires de ces accords que dans trois DROM sur cinq. Pourtant leurs compétences (urbanisme, aménagement, foncier, etc.) sont déterminantes pour pouvoir construire des logements. De plus, ces accords régionaux, qui n'ont pas fixé d'objectifs précis, hormis pour la construction de logements neufs (en l'occurrence 10 000 par an, sans analyse statistique préalable), ne comportaient ni modalité de pilotage, ni plan de financement identifié, ni méthode de coordination des partenaires concernés.

En termes de réalisations concrètes, l'exécution du plan n'a pas permis de stopper la baisse du nombre de logements construits et réhabilités. La réduction du volume de crédits de la LBU a été constante depuis 2012 (274,5 M€ d'autorisations d'engagement en 2012 contre 159,3 M€ en 2018). Constructions et réhabilitations n'ont pas progressé ni même atteint l'objectif de 10 000 unités par an alors que l'accession sociale à la propriété chutait nettement sur la même période. La corrélation entre la baisse des crédits de la LBU et celle de la construction de logements sociaux est nette.

⁹⁹ Caisse des dépôts et consignations (CDC), agence française de développement (AFD), Action Logement, Union sociale pour l'habitat (USH), Union sociale pour l'habitat Outre-mer, Fédération des entreprises publiques locales, agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), agence nationale de l'habitat (Anah), agence de la transition écologique (Ademe), Fédération des PACT, Habitat et développement, agence nationale pour l'information sur le logement, Fédération française du bâtiment, EDF.

¹⁰⁰ Produire et réhabiliter au minimum 10 000 logements sociaux par an (locatifs ou en accession), selon une programmation adaptée aux besoins des territoires ; accélérer la rénovation du parc privé permettant le maintien et l'accès des populations fragiles dans des logements de qualité ; conduire une politique de renouvellement urbain ambitieuse améliorant le cadre de vie des habitants et favorisant des dynamiques de mixité sociale ; lutter contre l'habitat indigne ; favoriser la rénovation énergétique de l'habitat et promouvoir des constructions sobres en consommation d'énergie.

Tableau n° 24 : nombre de logements financés sur la LBU de 2011 à 2018

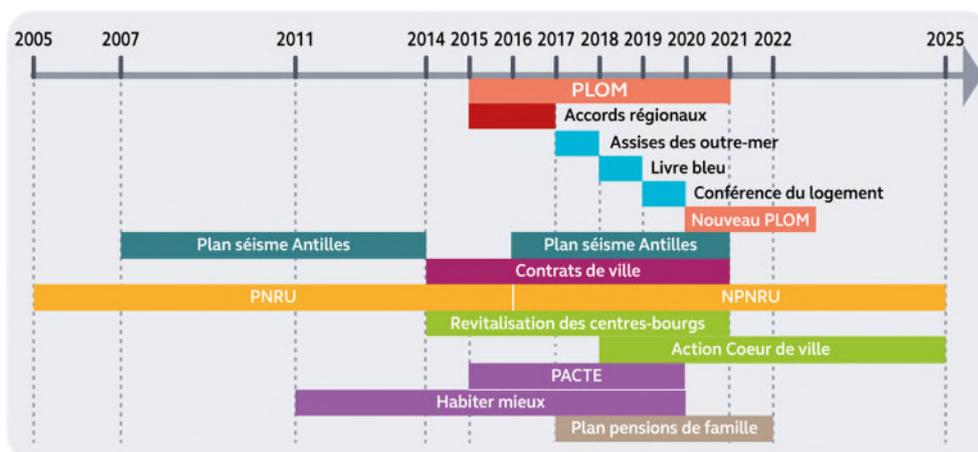
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/ 2011
Total constructions neuves *	8 007	8 196	7 612	6 622	5 546	6 561	6 179	4 460	- 44 %
Total réhabilitations	4 264	5 942	3 680	4 319	3 789	3 662	3 115	3 252	- 24 %
Total général	12 271	14 138	11 292	10 941	9 335	10 223	9 294	7 712	- 37 %
% de réalisation du PLOM					93,4 %	102,2 %	92,9 %	77,1 %	

Source : Cour des comptes d'après données DGOM

(*) : logement locatif et logement en accession à la propriété

En outre, les actions en faveur du logement dans les DROM ont été mises en œuvre sans référence au PLOM et à ses déclinaisons régionales. Le calendrier de lancement et d'exécution de politiques importantes affectant le logement montre le découplage de ces politiques nationales avec le PLOM.

Organigramme n° 1 : chronologie des programmes liés à la politique du logement en outre-mer



Source : Cour des comptes – NB : le programme « Habiter mieux » de l'ANAH n'a été mis en œuvre expérimentalement en outre-mer qu'à partir de 2018

La valeur ajoutée du premier PLOM et de ses accords régionaux n'apparaît donc pas clairement.

Ainsi, la réalisation dans les DROM de 14 projets du programme national de rénovation urbaine (PNRU) a été lente et partielle (un seul d'entre eux était achevé fin 2019, à Saint-Benoît à La Réunion), malgré un pilotage de proximité et d'importants financements contractualisés. L'Anru a fait valoir que 81 % des opérations programmées sur le PNRU dans les DROM seraient soldées d'ici la fin de l'année 2020. Pour tous ces projets, l'Anru aura, au terme des opérations, apporté près de 410 M€ sur son budget, et l'État 260 M€, au titre de la LBU.

À l'image de ces résultats inégaux, les bilans nationaux du PLOM, réalisés en 2016 et en 2018, exposent plus l'actualité de la politique du logement dans les DROM qu'ils ne dressent un état d'avancement des actions planifiées. On relève cependant une présentation synthétique des difficultés d'exécution du PLOM dans le bilan national de 2018.

Les difficultés de mise en œuvre du PLOM 1 selon le bilan national de 2018

- Foncier : durée trop longue des processus rendant le foncier cessible et transmissible, spéculation foncière, absence de planification des collectivités, nécessaire soutien des actions des établissements publics fonciers, des bailleurs et des agences des cinquante pas géométriques.
- Construction : l'objectif de 10 000 unités est considéré comme non adapté : il devrait être davantage qualitatif que quantitatif en termes de produits et de localisation des logements pour lutter contre la vacance et l'éloignement du logement social des activités, pour adapter le logement aux bénéficiaires (personnes âgées aux Antilles), pour tenir compte de la cherté du foncier et des coûts de construction.
- Insuffisance de la réhabilitation : elle est restée stable depuis 2015, avec 2 200 logements par an en moyenne, alors que le parc vieillit.
- Coût et origine des matériaux de construction : difficulté à maîtriser les coûts, les délais et la certification de nouveaux matériaux, ainsi que les équivalences normatives pour importer des matériaux proches (hors zone UE) et les délais de codification ; difficulté à développer des filières locales.
- Stagnation du logement en accession sociale à la propriété, subventionné par la LBU, à 470 unités par an, tous DROM confondus, depuis 2014.
- Montée de la vacance dans le parc privé.
- Difficultés de relogement et d'hébergement en sortie d'habitat indigne, faiblesse des opérations d'auto-construction.
- Nécessité d'un important travail de simplification, de cohérence et d'actualisation de la réglementation, notamment en matière énergétique.

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier ministre.....	117
Réponse de la directrice générale de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).....	120
Réponse du président du directoire de CDC Habitat	122
Réponse de la présidente de l'association des communes et collectivités d'outre-mer (ACCD'OM).....	124
Réponse du président de l'Union sociale pour l'habitat (USH).....	125
Réponse du directeur général d'Action Logement	128

Destinataires n'ayant pas d'observation

Directeur général de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)
Directeur général de l'agence nationale du contrôle du logement social (ANCOLS)
Directeur général de la caisse de garantie du logement locatif (CGLLS)

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Par courrier en date du 28 mai 2020, vous m'avez adressé un projet de rapport sur le « Logement dans les départements et régions d'outre-mer ». J'ai pris connaissance avec un grand intérêt des analyses et recommandations de la Cour.

Le Livre bleu des outre-mer publié en juin 2018 fait de l'amélioration des conditions de logement de nos concitoyens ultra-marins une priorité de l'action du Gouvernement en outre-mer. Afin de répondre aux besoins urgents, j'ai souhaité qu'un nouveau plan logement outre-mer (PLOM 2020-2022) soit élaboré en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés. Cette concertation, la « Conférence logement outre-mer », s'est tenue tout au long de l'année 2019 et le plan, adopté en décembre, comprend 77 mesures concrètes pour relancer la politique du logement.

Les constats formulés lors la concertation rejoignent ceux exposés par la Cour concernant la spécificité de la politique du logement en outre-mer. Outre l'ampleur des besoins, des contraintes lourdes pèsent sur la construction et la réhabilitation (disponibilité foncière, contraintes géographiques et climatiques, évolutions démographiques et migratoires, faiblesses en ingénierie, etc.). Force est de constater que les résultats du premier plan logement outre-mer signé le 28 mars 2015 sont inégaux.

Plusieurs mesures du PLOM 2020-2022 répondent aux recommandations formulées par la Cour.

L'amélioration de la connaissance des besoins et du parc de logement, public et privé, est une nécessité (recommandations n° 3 et n° 5). Le PLOM 2020-2022 prévoit ainsi la création d'observatoires locaux du foncier, du logement et de l'habitat, une fiabilisation du répertoire du patrimoine et l'extension de l'Enquête logement (EnL) aux outre-mer. Un travail devra également être mené par le ministère des outre-mer (MOM) et le ministère de la transition écologique (MTE) pour mieux paramétrer les modèles d'évaluation des besoins en logement, comme le suggère la Cour. L'outil d'évaluation des besoins « Otelo » peut être amélioré pour y injecter des projections de population et de ménages mieux adaptées aux contextes locaux.

Pour redynamiser la politique foncière (recommandations n° 1 et n° 2), il est nécessaire de mieux articuler les différents outils de planification (SAR, SCOT, PLUi). L'assouplissement des conditions de modification des schémas d'aménagement régionaux (SAR) par l'ordonnance n° 2009-1179 du 13 novembre 2019, et la modernisation des SCOT par la récente ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020, y concourront. Priorité doit également être donnée à la modernisation des

PLU et au développement des PLUi et des PLH dans ces territoires, insuffisamment couverts par des plans actualisés : le PLOM 2020-2022 prévoit ainsi la possibilité de soutenir financièrement les collectivités s'engageant dans de telles démarches. Les collectivités seront également incitées à développer des zones d'aménagement différées.

Plus généralement, la ligne budgétaire unique (LBU) pourra être mobilisée pour renforcer l'ingénierie des collectivités (recommandation n° 4) et le MTE veille à ce que les agences d'urbanisme se réinvestissent dans l'appui aux collectivités locales pour améliorer la qualité de leurs documents d'urbanisme. Une convention est en cours de rédaction entre les deux ministères compétents et l'ANAH pour renforcer l'ingénierie d'appui aux collectivités locales dans des opérations bien identifiées d'amélioration de l'habitat privé, notamment dans le cadre du programme Action cœur de Ville.

Concernant le développement de l'offre de logement, je souscris pleinement à la nécessité de prioriser la réhabilitation et la mise aux normes, l'aménagement du foncier et, s'agissant de la construction, le soutien au logement locatif très social – LETS - (recommandations n° 6, 8 et 9). Les objectifs assignés aux services locaux de l'État et l'allocation des moyens qui en découle, devront tenir compte de ces priorités, en s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle. Le ministère des outre-mer, en tant que gestionnaire de la LBU, veillera au respect d'un objectif de 30 % de LLTS à horizon 2022, au besoin en modifiant les conditions de financement de ce produit.

Les outils de financement devront également être adaptés à ces priorités : c'est le sens de l'élargissement de l'accès des opérations de réhabilitation de logements sociaux au crédit d'impôt (article 244 quater X du CGI) intervenu en loi de finance pour 2020. De même, la création par la loi de finances pour 2020 d'une aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité, spécifique à l'outre-mer, permettra de déployer des solutions d'accession très sociale. De nouvelles pistes sont également en cours d'expertise : création d'un produit comparable au PLAI adapté développé en métropole, financement de constructions modulaires.

S'agissant plus spécifiquement des modalités de financement du logement social en outre-mer, fondées sur l'association d'une aide budgétaire (LBU) à un crédit d'impôt et à des prêts de long terme, elles ont profondément évolué depuis 2014 avec la disparition progressive, devenue définitive en 2019, de la défiscalisation par réduction d'impôt, et son remplacement par le crédit d'impôt.

Avant d'envisager une nouvelle évolution de ce mode de financement, comme le propose la Cour (recommandation n° 7), il m'apparaît préférable d'évaluer l'efficacité du dispositif actuel sur une plus longue période avant d'en tirer toute conclusion.

Le PLOM 2020-2022 a pour ambition de construire mieux, à moindre coût. À ce titre plusieurs chantiers sont d'ores et déjà ouverts pour simplifier et adapter la réglementation de l'urbanisme et de l'habitat et des normes de construction aux réalités des outre-mer (recommandation n° 10) : financement de la création et de développement de commissions de normalisation (Martinique, La Réunion et bientôt Guadeloupe), réexamen cas par cas des réglementations, financement de l'adaptation des Documents Techniques Unifiés (DTU), sollicitation de dérogations aux normes européennes et mise en place d'un tableau d'équivalence des normes pour les matériaux importés, renforcement du rôle du Conseil Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB). Dans le même esprit de réduction des coûts, le PLOM 2020-2022 ouvre la possibilité de financer des plateformes de mutualisation des achats de matériaux de construction (recommandation n° 11).

Concernant l'application de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite SRU) dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), je précise que les spécificités territoriales évoquées dans le rapport de la Cour ont été prises en compte lors de la procédure, conduite en 2019, exemptant certaines communes de l'application des obligations de mixité sociale imposées par la loi SRU : 17 communes ont ainsi été exemptées pour 2020-2022, par décret pris sur proposition de leur intercommunalité d'appartenance. Dans les DROM, 47 communes étaient en 2019 soumises aux obligations de la loi SRU, dont seulement 28 ont fait l'objet d'un prélèvement effectif. Les autres communes étaient exonérées du prélèvement, ou bien celui-ci était nul en raison des dépenses engagées en faveur du logement social.

S'appuyant sur le cas des bailleurs de la Martinique, la Cour évoque par ailleurs le risque d'une accentuation de la concentration des ménages les plus pauvres dans les communes-centres, du fait de l'application des critères SRU et du plafond de ressources plus bas dans les DROM. Cette affirmation m'apparaît devoir être nuancée.

En tout état de cause, je précise qu'une mission du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sera prochainement lancée sur les taux de vacance en outre-mer qui étudiera en détail l'application de la loi SRU dans les outre-mer.

La Cour évoque également la nécessité de prendre en compte le vieillissement et la dépendance des populations en adaptant les logements lors de leur construction ou de leur réhabilitation (recommandation n° 13). Cette recommandation rejoint pleinement les objectifs de la loi ELAN avec le développement de l'habitat inclusif (articles L. 281-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles) financé par forfait et pour lequel des appels à projet ont été lancés par les agences régionales de santé, ainsi qu'avec le déploiement de la cohabitation intergénérationnelle solidaire (articles L. 631-17 et suivants du code de la construction et de l'habitation).

Enfin, je partage pleinement la nécessité de stabiliser les objectifs et les moyens d'une politique du logement outre-mer à l'échelle de chaque DROM pour la durée du PLOM 2020- 2022 (recommandation n° 14). Cette politique sera territorialisée à travers les accords régionaux déclinant le PLOM qui seront signés dans les prochains mois avec l'ensemble des parties prenantes. Si un renforcement du pilotage national est nécessaire par les deux ministères compétents, MOM et MTE, à travers des comités de suivi du PLOM à un rythme régulier, la mise en œuvre de cette politique doit rester déconcentrée afin de s'adapter au mieux aux réalités très diverses des territoires ultra-marins.

RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT (ANAH)

Dans le cadre de l'élaboration du rapport « Le logement dans les départements et régions d'Outre-mer » produit par la Cour des comptes, l'Anah a apporté des observations au relevé d'observations provisoires le 12 mars 2020 et est invitée à réagir au projet de rapport.

*Ce projet de rapport fait un constat des difficultés d'intervention sur l'habitat dans les DOM au regard d'un environnement contraignant et suggère un besoin d'évolution des interventions publiques. **Parmi ses diverses observations, ce rapport rappelle le besoin de mieux équilibrer les interventions sur l'habitat entre construction et réhabilitation de l'existant et invite à une meilleure prise en compte des enjeux de l'habitat privé.** L'Anah partage cette analyse.*

En complément des diverses propositions, l'Anah souhaite rappeler et préciser certains éléments concernant son intervention sur les territoires ultramarins.

Encart - Le plan national « Action cœur de ville » : Les collectivités d'outre-mer reçoivent l'aide de l'Anah dans leur rôle de chef des projets Action cœur de ville et des appels à manifestation d'intérêt (AMI-Centre-bourg). Le programme « Cœur de ville » bénéficie à 13 centres-villes outre-mer : Pointe-à-Pitre et Basse-Terre ; Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni ; Fort-de-France et Le Lamentin ; Mamoudzou, Dzaoudzi et Dembeni ; Le Port, Saint-André, Saint-Joseph et Saint-Pierre.

L'Anah est bien un partenaire national de l'Appel à manifestation d'intérêt Centre-Bourg (AMI-CB) lancé en 2014 et du programme Action cœur de ville lancé en 2018.

Dans ces deux cadres, l'Anah finance en effet les chefferies de projet mais apporte également un accompagnement et des financements en ingénierie pour la mise en place et le suivi d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat. Elle financera également les travaux des propriétaires bailleurs et les aides aux syndicats de copropriétaires qui en résultent.

Le programme ACV concerne 15 villes ultramarines : Les Abymes / Basse-Terre / Pointe-à-Pitre / Fort-de-France / Le Lamentin / Cayenne / Saint-Laurent-du-Maroni / Le Port / Saint-André / Saint-Joseph / Saint-Pierre / Dembeni / Dzaoudzi / Mamoudzou / Pamandzi.

Précisions sur le volet résorption de l'habitat insalubre.

Le code de la construction et de l'habitat ne donne pas à l'agence la possibilité de participer au financement des opérations de Résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux (RHI) et de restauration immobilière (Thirori). Il s'agit de deux outils distincts permettant la démolition ou la réhabilitation lourde d'immeubles acquis par expropriation ou à l'amiable.

L'Anah souhaite préciser que ces deux outils n'ont aujourd'hui pas d'équivalents opérationnels dans les outre-mer. Les dispositifs de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) financés par la LBU diffèrent de ceux de la métropole et concernent la résorption d'ensembles d'habitat informel et non pas le traitement de constructions à l'adresse.

L'inapplicabilité de ces outils pose la question du traitement de l'habitat indigne des centres-anciens souligné par la Cour, par des outils coercitifs.

L'humanisation des structures d'hébergement, non financée par l'Anah, ne trouve pas non plus d'équivalent dans les outre-mer. Des structures sollicitant des subventions ne peuvent y accéder.

Sont listées les mesures fiscales pour le confortement des logements.

L'Anah rappelle que peut être cité également le Crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) qui est remplacé depuis le 1^{er} janvier 2020 par l'aide MaPrimeRénov' pour les propriétaires occupants modestes et très modestes au sens de l'Anah (plafonds de ressources). Les autres catégories de propriétaires occupants continuent de bénéficier pour l'année 2020 du « CITE résiduel ».

Au 1er janvier 2021, MaPrimeRénov' sera ouverte à l'ensemble des propriétaires occupants.

L'aide est distribuée sous forme de prime pour des travaux de rénovation énergétique (chaudière, raccordement au réseau de chaleur et de froid, chauffe-eau solaire...). Certains postes de travaux sont dédiés à l'outre-mer (sur-toiture ventilée - protection de toiture - protection solaire des murs ou fenêtres Bardage ventilé).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE CDC HABITAT

Vous m'avez adressé en ma qualité de Président du Directoire de CDC Habitat, le relevé d'observations provisoires relatif à la politique du logement dans les départements et régions d'Outre-mer et je vous en remercie.

CDC Habitat est en effet présente outre-mer, dans les 5 DOM, depuis plus de 2 ans et a pu participer aux concertations mises en place par le Ministère des outre-mer en préparation du Plan Logement Outre-mer (PLOM »)

Pour l'essentiel je partage les projets de recommandations émis qui reprennent les axes du nouveau PLOM, en particulier :

- Déployer des politiques régionalisées, les situations démographiques et sociologiques étant très différentes selon les territoires ;*
- Adapter les règles d'urbanismes et les normes constructives en tenant compte, non seulement des contraintes techniques spécifiques (sismiques et cycloniques), mais également de la réalité sociologique des territoires, et des besoins solvables (ou susceptibles d'être solvabilisés) ;*
- Diversifier l'offre aux deux extrêmes du parcours résidentiel notamment renforcer le logement très social (LLTS - et le logement spécifique : résidences personnes âgées, résidences sociales,*

hébergement) et par ailleurs structurer une offre locative de qualité pour le logement intermédiaire et libre et une offre en accession ;

- *Structurer le secteur, qu'il s'agisse des opérateurs de l'habitat et de l'aménagement ou des acteurs économique du BTP en particulier les ETI qui peinent à consolider leur croissance avec des plans de charges très irréguliers.*

En effet, comme le souligne le rapport, la situation globale pour les DROM recouvre un besoin significatif de logements sociaux, et un taux d'équipement en retrait des moyennes nationales, alors même que les publics éligibles y sont proportionnellement plus nombreux. Ainsi le retard d'équipement en lecture directe est de 5 % (76.6 logements sociaux pour 1000 habitant contre 80.9 en métropole), mais pondéré du nombre de ménages éligibles (80% outre-mer pour 66% en métropole), cette sous dotation est en réalité de 23 %. Ce constat est renforcé par les différences de tendance démographique : les projections de l'INSEE (« Omphale ») prévoient une évolution de la population de la métropole de 4.6% entre 2017 et 2030 et de 13.3% pour les DROM.

Je relève dans votre rapport un point qui appelle des commentaires et je souhaite par ailleurs apporter deux autres éléments d'actualisation récents.

- *Un point d'attention : le support des politiques publiques de soutien. Le choix entre une politique unique de soutien (« BLU » plutôt que LBU et crédit d'impôt) évoqué dans le projet de rapport n'appelle pas de commentaire particulier en tant qu'opérateur. Il me paraît toutefois utile de prendre en considération dans le dimensionnement de la politique de soutien elle-même ce que mentionne le relevé : le coût du logement social produit reste supérieur de 15 % dans les DROM à celui des logements sociaux en métropole (hors île-de-France), et les politiques de loyers devraient – comme le souligne le rapport - intégrer une plus forte proportion de logements très sociaux (avec des revenus locatifs moindres) ; ainsi le niveau global de soutien, quel que soit son support, devrait tenir compte de ces contraintes pour conserver une équation économique soutenable pour les opérateurs.*
- *Un point d'opportunité et de rebond avec la crise actuelle : le Groupe CDC Habitat a lancé un Appel à Projet pour des reprises de projets à des promoteurs et des achats en blocs en Ventes en l'État Futur d'Achèvement (VEFA). Cet appel à projet a suscité un intérêt manifeste, avec la réception de plus d'une centaine d'opération et au total plus de 9 900 logements qui sont actuellement en cours d'analyse. D'ores et déjà 4200 logements environ vont être proposés*

à la validation dans les CA des SIDOM de juin 2020, sous les conditions suspensives habituelles et notamment de financement. Cette potentialité d'accélérer le PLOM a été présentée au Ministère des outre-mer aux DEAL et aux parlementaires (délégation aux outre-mer de l'Assemblée Nationale et du Sénat). Un premier point sera fait avant l'été, puis un autre avant la fin du troisième trimestre sur ce sujet avec le Ministère des outre-mer, sur ce projet, qui répond à la fois au rattrapage des besoins pointés par le PLOM et à une logique de relance dans une période où le soutien de l'activité est indispensable dans ces départements où le tissu économique est fragile.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION DES
COMMUNES ET COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER (ACCD'OM)**

Vous nous avez transmis le projet de rapport public thématique intitulé « Le logement dans les départements et régions d'outre-mer » que la Cour se propose de publier et pour lequel vous avez sollicité notre avis ; je tiens à vous remercier sincèrement pour le renouvellement de votre confiance.

Nous avons en effet formulé des remarques et propositions sur le relevé d'observations provisoires de ce même rapport et je tiens à vous remercier d'avoir pris en compte ces dernières dans le rapport.

Nous souhaiterions vous faire les remarques complémentaires suivantes :

- *nous pensons qu'il serait intéressant d'intégrer dans les acteurs présentés, et pouvant appuyer la politique du logement outre-mer, l'Agence nationale de la Cohésion des Territoires qui a 3 missions principales : concrétiser les projets de territoire, s'adapter au plus près des besoins, faire face aux nouveaux défis ;*
- *pour chaque territoire d'outre-Mer, une gouvernance locale des politiques du logement devrait être proposée afin de définir une stratégie territoriale qui se projette dans le temps ;*
- *les politiques du logement devraient être réfléchies et développées en parallèle d'une véritable politique de résilience face aux changements climatiques ;*
- *essayer d'intégrer les objectifs souhaités par la Trajectoire 5.0 qui bénéficie d'un fond piloté par l'AFD ;*

Sans être trop longue, je me permettrai de vous faire part des besoins exprimés par un de nos adhérents de Guadeloupe :

- *création d'un Office Foncier Solidaire dans chaque territoire ;*
- *assouplir les dispositifs RHS et RHI afin de permettre la résorption de l'insalubrité dans les centres-bourgs via des petites opérations ;*
- *maintenir les dispositifs de défiscalisation sociale pour la rénovation de l'habitat en centre ancien ;*
- *faciliter l'accès à la propriété pour les publics à faibles revenus dans les centres-bourgs ruraux ;*
- *permettre la mobilisation des fonds et/ou appels à projet ANRU pour les EcoQuartiers hors QPV.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT (USH)

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour avoir bien voulu nous adresser, pour observations, votre projet de rapport public intitulé « Le logement dans les départements et régions d'outre-mer ».

Les outre-mers sont en effet des territoires géographiquement éloignés des centres de conception de nos politiques publiques et font l'objet, bien souvent encore, de nécessaires adaptations des outils et cadres normatifs nationaux. Ces mêmes territoires, en retard structurel de développement, cumulent à la fois d'importants retards en matière d'aménagement et d'équipement du territoire mais aussi dans le domaine du logement.

Or, force est de constater, que ces régions restent confrontées à d'importants défis de cohésion sociale et territoriale, en particulier en matière d'habitat. Votre projet de rapport démontre, si besoin était, l'ampleur de la crise du logement qui sévit dans ces territoires.

L'actualité veut que ce rapport intervienne dans un contexte difficile pour l'ensemble de la nation, mais aussi en particulier pour ces territoires parmi les plus en difficultés structurelles de la République.

Les conséquences de la crise sanitaire liée au Covid-19 nous conduit, collectivement, à favoriser les conditions de la relance du secteur de l'habitat, un secteur tout à la fois pourvoyeurs d'activités et d'emplois pour le BTP mais aussi d'utilité sociale de premier plan dans les outre-mers. Cet impératif fait l'objet actuellement d'une démarche de

concertation engagée par l'Union Sociale pour l'Habitat en vue d'initier, avec tous nos partenaires et les principaux acteurs du secteur une « Relance du logement outre-mer » pour les trois prochaines années.

Votre projet de rapport, au regard des résultats obtenus ces dernières années, formule de précieuses recommandations pour une meilleure mise en œuvre de la politique publique du logement dans ces régions. J'ai été très attentif à vos recommandations. Aussi, et comme souhaité, vous trouverez ci-après quelques observations de ma part.

Conforter les dynamiques immobilières par la disponibilité de fonciers aménagés et équipés à prix compatibles avec les équilibres des programmes immobiliers sociaux et intermédiaires

La forte diversité des situations (sociales, économiques, climatiques, démographiques et d'aménagement) des territoires d'outre-mer et leurs localisations géographiques, rendent indispensables une approche mesurée et adaptée de la politique publique de l'habitat dans ces territoires.

Ceci atteste, en effet, de la nécessité de continuer à adapter les documents, outils de programmation et normes de construction notamment pour ces territoires. Cependant, le principal frein pour les opérateurs de la politique publique de l'habitat reste la disponibilité des terrains aménagés et équipés, en cohérence avec les documents d'urbanisme et en particulier les SAR (Schémas d'Aménagement Régionaux) et les PLH (Programmes Locaux de l'Habitat).

La faible disponibilité foncière urbaine à prix abordable est aujourd'hui le principal obstacle amont pour développer et soutenir dans la durée la dynamique de la construction et de la réhabilitation immobilières sociales et très sociales (80 % des ménages ultramarins sont éligibles au logement social et les 2/3 disposent de revenus qui relèvent du logement locatif très social). Ces segments de marchés constituent l'essentiel des besoins d'habitat qui restent de grande ampleur, malgré les efforts de la puissance publique de ces deux dernières décennies dans ces territoires. Cette réalité est également présente dans le secteur privé outre-mer qui reste marquée par une occupation très sociale dans un parc pas toujours de bonne qualité voire dégradé et indigne.

Dans ce domaine, les coûts d'aménagement et d'équipement des terrains doivent mieux tenir compte des équilibres des programmes immobiliers sociaux et intermédiaires, tant en investissement que du point de vue de la gestion du parc public. Il s'agit en particulier de maîtriser la charge des coûts de l'aménagement pour les équilibres des programmes résidentiels sociaux et intermédiaires sous peine d'échec de la politique du logement, tant en locatif qu'en accession sociales.

De ce point de vue, il nous semble qu'il conviendrait de :

- Mieux doter et relancer les FRAFU (Fonds Régionaux d'Aménagement Foncier Urbain) en simplifiant les modalités de mobilisation de leur financement pour les opérations d'aménagement foncier urbain, en cohérence avec les SAR (Schéma d'Aménagement Régionaux) et les PLH (Programmes locaux de l'Habitat).

De ce point de vue, les fonds Européens doivent être mieux associés à ce dispositif pour les régions ultrapériphériques pour la nouvelle période 2021 – 2027 (FEDER, Accord de partenariat France – Europe pour le Plan de relance, ...).

La proposition de redéploiement de la part de LBU non consommée vers les programmes d'aménagement doit être l'exception et fléchée sur des opérations d'aménagement visant, pour l'essentiel, les programmes de construction de logement sociaux et intermédiaires pour le développement d'une offre diversifiée d'habitat dans la zone.

- Mettre en place un lieu et moment de gouvernance locale et de suivi des démarches de planification et de suivi des opérations d'aménagement et de construction, avec la mobilisation des acteurs et opérateurs locaux). Les Conseils Départementaux de l'Habitat et de l'Hébergement (CDHH) pourrait permettre le lieu d'expression de cette gouvernance.

Améliorer le financement du logement social tant pour le développement de l'offre nouvelle que pour la rénovation des ensembles immobiliers du parc public :

Le tissu des organismes de logement social représente aujourd'hui un important réseau d'opérateurs intervenant dans la proximité, toutes familles confondues. Les récentes évolutions de gouvernance dans le secteur du logement social et la constitution de groupes, CDC Habitat (pour les SIDOM) et Action Logement (pour des ESH) ont permis de faire émerger des acteurs majeurs de la politique publique de l'habitat en outre-mer.

Une recapitalisation et des investissements de patrimoine ont été engagés par CDC Habitat (avec notamment des programmes en VEFA en cours d'étude) ainsi que des moyens financiers importants pour la relance du secteur initiés par Action Logement (Plan d'Investissement de 1,5 Milliard d'euros).

A ces moyens spécifiques mis en place par les deux réseaux de ces opérateurs, il convient de rappeler les moyens mobilisables au titre de plusieurs programmes nationaux qui ont cours en outre-mer : NPNRU, Programme Coeur de Ville, Lutte contre l'Habitat insalubre, crédits d'impôts, ...

Ce contexte devrait permettre ainsi de :

- Favoriser la bonne synergie des programmes d'interventions des opérateurs pour augmenter l'offre locative sociale et très sociale tout en améliorant les paramètres de financement du logement social et très social, en locatif et en accession,

- Améliorer les conditions de financement des programmes de réhabilitation par la Lbu et élargir le périmètre géographique d'éligibilité au crédit d'impôt pour les programmes de réhabilitation du parc public,

- Diversifier l'offre immobilière sociale en améliorant les conditions de financement des résidences sociales (jeunes, personnes âgées, ...) en investissement (mieux prendre en compte les surfaces et annexes liées à l'accompagnement social et aux services et en gestion (AL et bouclage des aides).

Enfin, ce projet de rapport conforte la démarche engagée par le mouvement Hlm et ses partenaires, tant en métropole qu'en outre-mer, pour favoriser la relance de l'activité de la construction et du BTP.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL D'ACTION LOGEMENT

*Nous avons pris connaissance du relevé d'observations provisoires de la Cour des Comptes portant sur **le logement dans les départements et régions d'outre-mer**.*

Action Logement est un acteur incontournable dans le domaine de la politique de l'habitat au service des entreprises et des salariés. Le Groupe, acteur de premier plan de l'économie sociale, dispose désormais d'outils complémentaires

- Un pôle « services » dédié aux besoins des salariés pour rapprocher le logement de l'emploi, et financer le logement et les politiques publiques du logement. Ce pôle regroupe Action Logement Services (ALS), ses filiales dont les Guichets Uniques, interfaces sociales et financières dans les DROM et l'APAGL.
- Un pôle « immobilier » qui produit directement une offre de logement diversifié pour loger les salariés. Ce pôle est composé d'Action Logement Immobilier (ALI), de ses filiales immobilières (dont ses filiales en outre-mer ; OZANAM, SIKOA et SHLMR) ainsi que de l'Association Foncière Logement (AFL).

S'appuyant sur la force du Groupe ainsi constitué, les partenaires sociaux ont souhaité qu'ils se positionnent résolument comme initiateur des politiques à déployer pour faciliter l'Emploi par le Logement, au plus près des territoires.

L'ancrage territorial est en effet un axe fondateur du déploiement du Groupe :

- Il est porté par les CIRAL (Comités Régionaux d'Action Logement) et CTAL (Comités Territoriaux d'Action Logement) au nombre de 5 en outre-mer, qui sont la représentation politique des partenaires sociaux dans les régions.
- Il détermine la pertinence et l'agilité des actions au service des besoins diversifiés des salariés et des entreprises sur les territoires, en interaction avec les collectivités qui conduisent localement les politiques de l'Emploi et du Logement.

Les engagements de la convention quinquennale

La convention quinquennale (État - Action Logement 2018-2022), permet à Action Logement de contribuer à l'amélioration de la situation du logement en France au moyen de trois principaux axes de financement :

- Des aides directes aux ménages pour favoriser l'accès au logement ;
- Des financements aux organismes de logement social et intermédiaire et en soutien à l'investissement des organismes de logement social ;
- Le cofinancement des politiques nationales.

La répartition territoriale de la PEEC est réalisée notamment en fonction d'éléments externes (nombre de contrats d'apprentissage par région...) pris en compte, des évolutions de marché, des échanges conduits avec Action Logement Groupe (ALG) et ALI, la prise en compte de données statistiques.

Les engagements du Plan d'investissement volontaire

En complément des engagements de la convention quinquennale et pour renforcer les moyens affectés à sa production, Action Logement a signé avec l'État le 25 avril 2019, une convention valant avenant à la Convention quinquennale 2018-2022 entre l'État et Action Logement, visant à mettre en œuvre un Plan d'Investissement Volontaire (PIV) de 9 milliards d'euros.

Parce que la situation ultra-marine exige une attention particulière aux besoins spécifiques de ces territoires, et des moyens adaptés en termes de construction et de réhabilitation, les Partenaires Sociaux ont souhaité dans le cadre du PIV, la mise en place d'une politique spécifique en faveur du logement en outre-mer. Avec une enveloppe affectée de 1,5 milliard d'euros, cet engagement sans précédent vise à rétablir un équilibre en faveur des territoires ultramarins et apporter des mesures concrètes en réponse à l'urgence.

Les mesures générales du PIV, qui comportent des prêts bonifiés, des fonds propres, des quasi-fonds propres et des subventions sont applicables aux territoires d'outre-mer, en intégrant notamment les dispositions spécifiques suivantes :

- *L'Aide à la Mobilité Emploi Logement, visant à favoriser l'accès à l'emploi et le rapprochement domicile-travail, intègre les conditions de déplacement spécifiques dans les territoires ultramarins.*
- *L'Aide à la Rénovation Énergétique, visant à renforcer l'effort de rénovation du parc privé, prend en compte les conditions climatiques et topographiques spécifiques en outre-mer.*
- *L'Aide à la Démolition-Reconstruction, visant à accompagner les opérations de requalification du parc existant dans les zones détendues et Action cœur de Ville, bénéficie dans les mêmes conditions à tout le territoire des DROM excepté les zones ANRU.*
- *Les prêts pour le financement du logement intermédiaire pourront bénéficier comme pour les autres territoires, aux territoires d'outre-mer, notamment pour la réalisation d'opérations permettant de répondre aux objectifs de mixité sociale souhaitée par les collectivités locales.*

- *Les dotations en fonds propres pour le renforcement de l'effort de construction pourront bénéficier aux opérateurs via Action Logement Immobilier dans le cadre de l'acquisition ou la souscription de titres de participation d'organismes ayant pour but de développer une offre nouvelle de logements sociaux ou intermédiaires en outre-mer.*
- *L'Aide au développement d'organismes de fonciers solidaires, sous la forme de dotations en fonds propres, pourra bénéficier à l'ensemble des départements d'outre-mer.*

Adaptation des priorités par territoires

Le PIV vise à apporter une réelle valeur ajoutée pour les populations concernées, les salariés des entreprises privées au premier chef et pour l'ensemble des territoires de manière plus générale, afin de renforcer le lien emploi-logement. Afin de répondre à cet impératif, une Mission Plan Outre-Mer a été confiée début 2019 à un collège syndical patronal. L'objectif de cette mission était d'identifier les zones de déficit majeur et de définir les moyens de les combler. Cette mission a permis d'identifier, pour chacun des cinq départements, deux priorités d'intervention :

GUADELOUPE :

- *Éradiquer le parc locatif social indigne. La qualité du parc locatif social oblige souvent à démolir pour reconstruire. Pour toutes ces opérations, il faut veiller à une mixité d'occupation. Ainsi, la présence de locations à vocation très sociale, sociale et intermédiaire permettrait de renouveler le paysage sociologique des quartiers concernés.*
- *Développer une offre locative de qualité en centre-ville et centre-bourg. Un programme vise à redynamiser et accroître l'offre locative. Ainsi, pourront être édifiées des constructions neuves, les immeubles vacants pourront être réhabilités, ou encore des bureaux pourront être transformés en logements.*

GUYANE :

- *Contribuer à la régularisation des constructions informelles dans le cadre d'opérations RHI (Résorption de l'Habitat Insalubre). Qualifiées d'opérations de RHI, ces opérations labellisées seront en fait des opérations d'aménagement et d'assainissement de certains quartiers composés de constructions informelles.*

- *Développer une offre locative de qualité des centres existants. Un programme vise à redynamiser et accroître l'offre locative. Ainsi, pourront être édifiées des constructions neuves, les immeubles vacants pourront être réhabilités, ou encore des bureaux pourront être transformés en logements.*

MARTINIQUE :

- *Revitaliser les centres-villes et les centres-bourgs pour accroître l'offre locative. Ceci sera possible par la mise en place d'un programme de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs sur tout le territoire, avec un investissement conséquent pour lutter contre le dépeuplement de ces centres. La démolition reconstruction et/ ou la transformation de locaux professionnels en logements sont des voies à privilégier.*
- *Répondre aux besoins de logements des jeunes. La construction de résidences de jeunes travailleurs sur tout le territoire permettrait dans les faits un rééquilibrage entre le nord, le sud et le centre.*

MAYOTTE :

- *Achever les logements existants. L'habitat à Mayotte souffre d'un parc de logements individuels non achevés. Il convient donc d'aider les ménages concernés afin de consolider le devenir de cet habitat en lui permettant ainsi d'atteindre un niveau de confort acceptable (aide au financement de travaux sous conditions).*
- *Développer la construction via l'accession très sociale à la copropriété. Les salariés Mahorais, en particulier les plus modestes, souhaitent dans leur très grande majorité devenir propriétaires de leur logement.*

LA RÉUNION :

- *Développer l'offre locative intermédiaire. Le développement d'une offre locative intermédiaire doit satisfaire non seulement les besoins des communes qui en sont totalement dépourvues — alors que de nombreux salariés travaillent dans ces territoires mais aussi les centres-villes, où le déficit de logements intermédiaires est patent. Il s'agit donc de produire ce type de logements, afin de favoriser une plus grande mixité sociale et de répondre à une demande réelle.*
- *Créer des structures collectives et d'hébergement. L'absence de logements, et plus largement d'hébergements, sont des freins à la mobilité et au bon appariement de l'offre et de la demande d'emplois sur le territoire. Cela pénalise en particulier les jeunes en alternance,*

les apprentis, les premiers emplois et les jeunes diplômés résidant en métropole susceptibles de revenir à La Réunion. Dans l'objectif de répondre au mieux aux besoins des jeunes, la priorité est donnée à la production de structures collectives d'hébergement de taille réduite (30 à 40 chambres) sur l'ensemble de l'île.

Ces dix priorités, issues du travail de diagnostic et de concertation réalisé par la Mission, soulignent l'intérêt de la démarche initiée par les Partenaires Sociaux, qui offre désormais un meilleur ciblage des investissements dans le cadre du PIV. Elle favorisera sans conteste la mobilisation des acteurs locaux, ce qui constitue l'un des facteurs de réussite des mesures envisagées.

Soutien à l'innovation en Outre-Mer

En soutien à l'innovation et l'expérimentation de nouveaux produits et services en outre-mer, une enveloppe de 50 millions sera mobilisée. Ces fonds mobilisables sous forme de prêts, de fonds propres ou de subventions, seront imputables sur l'enveloppe de 1,5 milliard et affectés en priorité aux expérimentations présentant un caractère facilement reproductible.

Un comité d'innovation outre-mer sera créé, composé de cinq représentants d'Action Logement et des cinq représentants de l'État sur les départements concernés. Il aura pour mission d'arbitrer entre les propositions, de décider de l'affectation des sommes et d'assurer le suivi des projets.

Nous sommes convaincus que les engagements d'Action Logement envers les territoires ultramarins sont complémentaires voire concomitants aux propositions de la Cour.

Nous restons persuadés que les mesures du PIV s'inscrivent en complément des mesures existantes. Comme vous avez pu le constater, le PIV contribue à apporter des solutions structurantes et innovantes adaptées à la diversité des territoires d'outre-mer.

Par ailleurs, la stabilisation des objectifs et des moyens de la politique du logement outre-mer à l'échelle de chaque DROM pour la durée du PLOM 2020 - 2022 sera particulièrement aidante afin que les mesures du PIV puissent se déployer au mieux auprès des populations et territoires ultramarins.