

*“ La politique est l’art de rendre possible
ce qui est nécessaire ”*

Richelieu

ÉDITORIAL

Georges Patient,

Sénateur de Guyane, Parrain du colloque annuel de l'USHOM

“ Il est temps de tirer les leçons du passé. Il est temps d'avoir une politique du logement en Outre-mer non plus descendante, pensée à Paris mais au contraire coconstruite avec les territoires et leurs représentants, issue des propositions du terrain, des acteurs locaux ”



“ Je soutiens depuis de nombreuses années le travail réalisé par l'USHOM qui accompagne le déploiement des politiques publiques du logement en Outre-mer. J'ai d'ailleurs l'honneur de parrainer le colloque annuel que l'USHOM organise au Sénat depuis maintenant 3 ans. Je le fais car en matière de politique du logement comme pour la plupart des politiques publiques en Outre-mer, si on les veut efficaces et efficientes, il est nécessaire de prendre en considération les réalités et singularités de chacun des territoires ultramarins.

Et l'USHOM offre une représentativité spécifique aux organismes ultramarins du logement social. Avec les élus locaux et les parlementaires de nos territoires, elle nous aide à faire entendre la voix des outre-mer distinctement et différemment.

Nos territoires sont confrontés à des difficultés en matière de logement qu'aucun autre ne rencontre. Des difficultés qui peuvent à certains égards rappeler l'urgence que connaissait la France à la sortie de la guerre. Car c'est bien d'urgence dont il s'agit. Une urgence qui dure depuis trop longtemps et à laquelle aucun gouvernement, quelle qu'en soit sa couleur politique, n'a réussi à répondre. Pourtant,

conscient des immenses besoins, la volonté est souvent là. Mais les politiques préparées par des administrations centrales avec le concours d'acteurs peu au fait des réalités ultra-marines n'ont pas donné les résultats escomptés.

Il est temps de tirer les leçons du passé. Il est temps d'avoir une politique du logement en Outre-mer non plus descendante, pensée à Paris mais au contraire coconstruite avec les territoires et leurs représentants, issue des propositions du terrain, des acteurs locaux. Une politique faisant la part belle à des mesures territorialisées et différenciées, et surtout pilotée localement.

Ce livre blanc arrive à point nommé, au moment où le Gouvernement prépare le troisième plan logement outre-mer. Il est le fruit d'un immense travail, entrepris et coordonné par l'USHOM avec tous les acteurs locaux impliqués dans le secteur de l'habitat en Outre-mer. Il doit être la source d'inspiration du Gouvernement, sa base de travail. Et nécessairement ce ne sera plus un plan logement outre-mer mais des plans logements pour les Outre-mer.

Je félicite l'USHOM, son président, sa directrice, pour ce précieux travail qui, je le souhaite, connaîtra une mise en œuvre concrète.

Victorin Lurel,

Sénateur de Guadeloupe, ancien ministre
des Outre-mer, Rapporteur du rapport d'information
sur la politique du logement dans les outre-mer en 2021

“ Il ne s'agit en effet plus de combler des retards par des mesures certes bienvenues mais sous-dimensionnées par rapport aux enjeux ”



“ Depuis maintenant plusieurs années les élus, locaux comme nationaux, les acteurs associatifs, les bailleurs comme les professionnels du secteur ne cessent de tirer la sonnette d'alarme sur les conditions de logement et d'habitat outre-mer et de dénoncer l'inefficacité de politiques publiques qui ne parviennent pas à résorber le mal-logement qui touche près de 600 000 Ultramarins.

Après deux plans logements inaboutis et un plan de relance largement sous-dimensionné, l'état des lieux est en effet dramatiquement cruel : les objectifs de construction ne sont jamais atteints, les problèmes majeurs de l'habitat informel et insalubre persistent, l'habitat social continue de se dégrader, les centres-villes dépérissent, l'adaptation des logements à la perte d'autonomie fait singulièrement défaut, le parc locatif social ne parvient plus à absorber les demandes et la fièvre inflationniste rend les loyers du parc privé prohibitifs. Cette situation est d'autant plus inacceptable que les disparités de financement, de réglementation et d'éligibilité aux aides nationales entre l'Hexagone et les Outre-mer viennent accentuer cette situation désastreuse.

Depuis bientôt 10 ans, les rapports parlementaires s'empilent, les lois, les amendements et les plans s'accumulent mais les bonnes volontés et grandes ambitions affichées peinent donc à trouver des traductions concrètes pour offrir des conditions de vie dignes aux Ultramarins. Il ne s'agit en effet

plus de combler des retards par des mesures certes bienvenues mais sous-dimensionnées par rapport aux enjeux - je pense aux programmes « Action Coeur de Ville » ou « Petites Villes de demain » mais également aux 7 engagements du Comité interministériel des Outre-mer.

Passée la prise de conscience permise notamment grâce au formidable travail de l'USHOM (Union Sociale pour l'Habitat Outre-mer) qui alimente sans cesse nos réflexions et partage avec l'ensemble des élus des propositions audacieuses, il faut donc résolument passer à l'action.

A maintes reprises, j'ai personnellement fait des propositions pour décentraliser la gestion de la Ligne Budgétaire Unique, pour confier à une même instance composée d'élus la concertation, le pilotage et la gestion des politiques du logement, pour simplifier les règles d'urbanisme qui entravent ou pour corriger les iniquités de traitement entre Hexagone et Outre-mer.

Dans cette même ligne, je crois que ce premier Livre Blanc de l'Union Sociale pour l'Habitat Outre-mer partage cette ambition de changer la donne.

Patiemment construit au fil des multiples colloques et rencontres organisés par l'USHOM et des remontées de terrain, ce document programme doit permettre à l'Etat, aux territoires et aux acteurs du logement d'envisager une véritable révolution du secteur pour construire plus, pour loger mieux et pour en finir avec les logiques d'assèchement des financements de la politique publique du logement.

Bonne lecture à tous

Micheline Jacques,

Sénatrice de Saint Barthélemy, Rapporteuse du rapport d'information sur la politique du logement dans les outre-mer en 2021

“ Les exigences normatives dans les DROM conduisent en effet à une triple aberration, frein à une politique de construction ambitieuse ”



“ Les conclusions du rapport « Reconstruire la politique du logement outre-mer » adopté par la Délégation sénatoriale aux outre-mer confirment que l'acclimatation des normes constitue une des pierres angulaires de la politique du logement insuffisamment mise en œuvre. Les exigences normatives dans les DROM conduisent en effet à une triple aberration, frein à une politique de construction ambitieuse.

L'obligation, pour les départements, d'importer des matériaux de construction aux normes « CE » augmente considérablement leur empreinte carbone et partant leur coût. Cette contrainte favorise également le recours à des matériaux qui sont souvent moins appropriés aux caractéristiques locales, ne provenant pas de l'environnement immédiat. A titre d'exemple symbolique, la Guyane est obligée d'importer le bois de charpente de Scandinavie, alors qu'elle pourrait s'approvisionner au Brésil, dont les conditions climatiques sont évidemment plus proches.

Pour relancer la construction, je suis convaincue qu'il y a urgence à desserrer l'étau normatif, avec la création de référentiels régionalisés.

A cet égard, en ma qualité de rapporteur, je me réjouis de l'avancée des travaux en vue de la tenue des Assises de la construction outre-mer. Elles constituent, pour l'ensemble des outre-mer, l'occasion d'échanger leurs bonnes pratiques et de mettre en commun la réflexion afin de recenser les besoins d'adaptation au plus près du terrain et des professionnels.

Lionnel Causse,

Président du Conseil National de l'Habitat (CNH)
et Député des Landes

“ Parce qu’il est temps de construire une stratégie globale et adaptée aux territoires ultramarins, ce livre blanc constitue une étape supplémentaire pour impulser un changement de paradigme que j’appelle de mes vœux ”



Le 29 juin 2023, la commission Outre-mer du Conseil national de l'habitat que j'ai l'honneur de présider a rendu son rapport sur les politiques de l'habitat dans les territoires ultramarins. Les 15 propositions issues de ce travail nous invitent à une réflexion globale sur la politique du logement dans notre pays pour qu'elle prenne véritablement en compte les enjeux ultramarins.

Les réflexions issues du rapport de Michel Pelenc convergent avec l'action de l'Union Sociale pour l'Habitat Outre-mer (USHOM) dont la mission contribue à porter les spécificités de l'habitat social ultramarin dans la mise en place des politiques publiques, tout en assurant la montée en compétence des organismes de logements sociaux. Les travaux menés ces dernières années soulignent la nécessité d'aborder le logement dans les outre-mer de façon différenciée par rapport à la métropole. J'en suis convaincu : c'est aux politiques de l'habitat de s'adapter aux spécificités des territoires et non l'inverse.

Aussi, favorable à une décentralisation des politiques de l'habitat, je souhaite que les solutions soient pensées et mises en oeuvre au plus près des territoires.

À ce titre, le conseil national de l'habitat a un rôle majeur puisqu'il permet, au-delà de réunir les acteurs du logement dans leur diversité, de corriger des dispositifs réglementaires qui peuvent se montrer inadaptés à certains territoires.

Parce qu'il est temps de construire une stratégie globale et adaptée aux territoires ultramarins, ce livre blanc constitue une étape supplémentaire pour impulser un changement de paradigme que j'appelle de mes vœux. Législateur et président du CNH, je continuerai à me mobiliser et à porter la voix des acteurs du logement dans les outre-mer pour la mise en place d'une stratégie ambitieuse permettant de loger tous nos concitoyens".

Francois Caillé,

Président du l'USHOM (Union Sociale pour l'Habitat Outre-mer)

“ La diversité des politiques locales, comme la pluralité des réalités et des situations auxquelles il faut répondre, nous invitent à partir de la réalité locale et des besoins des populations pour construire des politiques de l'habitat efficientes, inclusives et durables.

A l'aune du Plan logement 3, appelé désormais « objectif Outre-mer », le temps est venu de promouvoir des politiques de l'habitat à l'écoute de chaque territoire ultramarin et de ses habitants”



La question du logement en outre-mer s'inscrit au centre des attentes et des préoccupations des populations et des pouvoirs publics.

Contraints par l'éloignement et/ou l'insularité, soumis à des réalités socioéconomiques, géographiques et climatiques bien éloignées de celles qui prévalent dans l'Hexagone, nos territoires peinent à endiguer la crise du logement qui impacte les ménages, dans un contexte de pauvreté répandue, de retards d'équipements de base et de chômage massif.

Dans des territoires encore et toujours paupérisés, où 80% de la population est éligible au logement social, au-delà du symbole qu'il incarne, le logement constitue le premier poste de dépenses des familles les plus vulnérables, représentant jusqu'à 50% de leurs revenus.

Aussi, les pouvoirs publics n'ont cessé de déployer des efforts, notamment à travers les deux Plans logement outre-mer (PLOM) et la mise en place de plusieurs dispositifs d'intervention pour aider la construction de logements locatifs sociaux et très sociaux et pour améliorer les conditions de logement des habitants ultramarins. Hélas ! sans jamais parvenir à satisfaire les attentes de nos compatriotes.

Dès lors, l'USHOM a constaté au fil des années, des séminaires en Région, des colloques, des réunions d'information et des auditions que la multiplicité des dispositifs d'aide à la construction et à la réhabilitation, les différents périmètres de leur intervention, la pluralité des institutions intervenant dans les politiques de l'habitat ou encore les modalités de rattachement institutionnel de nos territoires ultramarins à la République, ont rendu complexe et parfois illisible l'action publique.

Dans les cinq DROM où la compétence logement est exercée par l'Etat, la réglementation de l'habitat et de la construction diffère du droit commun sur plusieurs points : plafonds de ressources, loyers, critères de zonage, subventions, allocations aux ménages, incitations fiscales. Ces différences initialement instaurées en vue de promouvoir les politiques de l'habitat ultramarines afin de compenser l'instauration tardive de ces dernières sur ces territoires, recèlent parfois des dysfonctionnements, voire des inégalités entre les citoyens français. On se rappelle encore le plafonnement du nombre de personne à charge pour bénéficier des aides au logement limité à 6 en Outre-mer (disposition inique qui a été -enfin !- supprimée en janvier 2023) ; ou encore de l'APL Foyer qui n'a été étendue aux DROM qu'en avril 2023. Ceci témoigne d'une conception d'outils réglementaires régis par une vision budgétariste et technocratique, bien éloignée des réalités subies par nos compatriotes ultra-marins.

De même, l'absence de représentants des Outre-mer au sein des organes de gouvernance des différentes agences nationales et des organes de consultation relevant des politiques de l'habitat, a conduit à un déploiement inefficace de ces outils en Outre-mer, faute d'adaptation pragmatique et volontariste.

Ces dysfonctionnements perdurent. Ils nous appellent à repenser profondément les nombreux systèmes et dispositifs d'intervention dont dispose la puissance publique.

La diversité des politiques locales, comme la pluralité

des réalités et des situations auxquelles il faut répondre, nous invitent à partir de la réalité locale et des besoins des populations pour construire des politiques de l'habitat efficaces, inclusives et durables.

A l'aune du Plan logement 3, appelé désormais « objectif Outre-mer », le temps est venu de promouvoir des politiques de l'habitat à l'écoute de chaque territoire ultramarin et de ses habitants.

Le réflexe outre-mer, à l'instar de la référence à la République, doit être systématisé et appliqué de façon effective. Les représentants de ces territoires doivent être intégrés aux processus de décisions notamment, aux Conseils d'administration des agences nationales. Le temps perdu doit être rattrapé.

C'est l'ambition de ce premier Livre blanc. C'est notre contribution à la feuille de route du nouveau ministre délégué aux Outre-mer.

Ce Livre blanc comprend 8 axes et propose 40 mesures. Il concerne, dans une logique de solidarité nationale, les DROM, mais aussi les COM parfois « oubliées » ; soit 2,8 millions de concitoyens.

Il a été élaboré par l'USHOM en s'appuyant sur plus de 6 ans d'échanges et de collaboration avec l'ensemble des acteurs intervenant dans le secteur de l'habitat, politiques et professionnels.

Mon respect et mes sincères remerciements à Sabrina Mathiot, directrice de l'USHOM pour son engagement, sa pugnacité et sa détermination ainsi qu'à Philippe Mouchard et Michel Pelen pour avoir accompagné cette réalisation.

Bonne lecture à toutes et tous

TOUS MOBILISÉS POUR UN HABITAT DIGNE ET DURABLE EN OUTRE-MER



Société Martiniquaise d'HLM (SMHLM)

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	20
AXE I – POUR QUE LES ULTRAMARINS AIENT LES MÊMES CONDITIONS D'HABITAT QUE LES HEXAGONAUX	28
Mesure 1 : Construire un plan stratégique national de rattrapage sur 10 ans.	35
Mesure 2 : Promulguer une loi de programmation pluriannuelle.	35
Mesure 3 : Constituer une Task Force.	35
Mesure 4 : Construire des stratégies territoriales.	36
Mesure 5 : Mettre en place un Comité d'exécution des crédits LBU dans chaque DROM.	37
Mesure 6 : Faciliter l'accès des DROM aux habilitations prévues par l'article 73 de la Constitution.	37
AXE II – RÉPONDRE AUX BESOINS DE FINANCEMENT DES BAILLEURS SOCIAUX, SOLVABILISER AVEC ÉQUITÉ LES MÉNAGES	38
Mesure 7 : Promouvoir une stratégie de production et de décarbonation du parc locatif social public.	57
Mesure 8 : Réunir les conditions financières pour augmenter la production de logements sociaux et très sociaux et rénover le parc existant.	57
Mesure 9 : Mieux répondre aux besoins évolutifs des ménages.	58
Mesure 10 : Solvabiliser avec équité les ménages ultramarins.	58
Mesure 11 : Créer les conditions pour promouvoir l'offre de logements sociaux et très sociaux.	58
AXE III – RELANCER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ	59
Mesure 12 : Relancer l'accession sociale à la propriété.	62
Mesure 13 : Renforcer le PSLA et en créer un PSLA très social.	62
Mesure 14 : Maintenir le Prêt à taux zéro (PTZ) dans les DROM.	62
AXE IV – RATTRAPER LE RETARD DÛ À LA MISE EN PLACE TARDIVE DE L'APL FOYER	63
Mesure 15 : Définir et mettre en oeuvre, dans chaque DROM, un plan de rattrapage.	66
Mesure 16 : Résorber les bidonvilles.	66
Mesure 17 : Promouvoir de façon massive la politique du Logement d'abord.	66

AXE V – CONSTRUIRE UNE STRATÉGIE POUR AMÉLIORER LE PARC PRIVÉ, MOBILISER LE PARC DES PROPRIÉTAIRES BAILLEURS , DES LOGEMENTS VACANTS À DES FINS LOCATIVES SOCIALES ET TRÈS SOCIALES	68
Mesure 18 : Promouvoir une stratégie d'amélioration de l'habitat vers les propriétaires-occupants modestes et très modestes.	80
Mesure 19 : Mettre en place une unicité de management des aides à l'amélioration de l'habitat de l'État (propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs), si humain de « A à Z », neutre et gratuit.	80
Mesure 20 : Promouvoir une stratégie de mobilisation du parc locatif privé et vacant à des fins sociales et très sociales.	80
Mesure 21 : Créer un service public d'accompagnement aux propriétaires-bailleurs et propriétaires de logements vacants.	81
Mesure 22 : Mettre en place un plan de rattrapage eau et assainissement.	81
AXE VI – REVITALISER LES CENTRES-VILLES ET REQUALIFIER LES COPROPRIÉTÉS	82
Mesure 23 : Augmenter l'efficacité des boîtes à outils (Anah, ANRU et ANCT).	84
Mesure 24 : Informer, accompagner et soutenir financièrement les collectivités territoriales dans la mise en oeuvre de ces boîtes à outils.	85
Mesure 25 : Expérimenter de nouveaux dispositifs (micro-fonciers, contribution fiscale volontaire et sociale) et se doter de nouveaux outils réglementaires (encadrement des loyers).	85
AXE VII – TRAITER LES FREINS À LA CONSTRUCTION ET LA RÉNOVATION DES LOGEMENTS	86
7.1 - ACCOMPAGNER LES MÉNAGES DANS LEURS ACCÈS AUX DROITS ET DANS LEUR PROJET HABITAT	87
Mesure 26 : Toute démarche administrative est accessible et pas uniquement dématérialisée.	90
Mesure 27 : Accompagner les ménages dans leur accès aux droits et dans leur projet habitat.	90
Mesure 28 : Permettre aux ménages ultramarins d'exercer leurs recours au DALO/ DAHO.	90
7.2 - DYNAMISER LES OUTILS FONCIERS	90

Mesure 29 : Mettre en place des outils puissants de production de foncier aménagé et abordable.	93
Mesure 30 : Contextualiser dans les DROM le Zéro Artificialisation Nette.	94
7.3 - ALLER PLUS LOIN EN MATIÈRE D'INDIVISION SUCCESSORALE	94
Mesure 31 : Aller plus loin que la loi Letchimy en matière d'indivision successorale.	97
Mesure 32 : S'assurer des résultats concrets et rapides du décret du 14 février 2023 pour mettre fin à l'imbroglie foncier à Mayotte.	97
7.4 - CONSTRUIRE ET RÉHABILITER EN PHASE AVEC SON ENVIRONNEMENT CLIMATIQUE ET RÉGIONAL, VALORISER LES PRODUCTIONS LOCALES ET CRÉER DES PÔLES D'EXCELLENCE	97
Mesure 33 : Substituer le marquage « Région ultrapériphérique » au marquage « Conformité européenne » dès 2024.	100
Mesure 34 : Permettre aux DROM de disposer d'un DPE opposable, comme partout dans l'Hexagone, dans les meilleurs délais.	100
AXE VIII – LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER DOIVENT RELEVER DES DÉFIS HABITAT CONSIDÉRABLES, ELLES DOIVENT ÊTRE SOUTENUES LORSQU'ELLES EN FONT LA DEMANDE	101
Mesure 35 : L'État doit accompagner les Collectivités d'outre-mer qui le souhaitent pour assurer la réussite des transferts de compétences.	119
Mesure 36 : Les Collectivités d'outre-mer doivent disposer d'outils statistiques performants, comparatifs, pour répondre à la diversité des besoins de leurs habitants.	119
Mesure 37 : Les Collectivités d'outre-mer ont besoin de boîtes à outils juridiques, opérationnelles et financières. Elles peuvent recourir à la Task force et aux Agences nationales.	120
Mesure 38 : Les Collectivités d'outre-mer co-construisent leurs propres outils, échangent avec les autres Pays et territoires d'outre-mer ainsi qu'avec les Pays limitrophes.	121
Mesure 39 : Les Collectivités d'outre-mer doivent pouvoir mobiliser les canaux financiers à hauteur des besoins de leur population.	122
Mesure 40 : Promouvoir une chaîne d'acteurs qualifiés en créant un environnement positif.	123

SYNTHÈSE



USHOM
UNION SOCIALE POUR
L'HABITAT OUTRE-MER

AXE I

POUR QUE LES ULTRAMARINS AIENT LES MÊMES CONDITIONS D'HABITAT QUE LES HEXAGONAUX, UN CHANGEMENT SYSTÉMIQUE S'IMPOSE

MESURE 1

Construire un plan stratégique national de rattrapage sur 10 ans des « politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale » pour les DROM, dans la mesure où les conditions d'habitat des ultramarins sont celles des hexagonaux d'il y a 30 ans

MESURE 2

Promulguer une loi de programmation pluriannuelle pour entamer le plan de rattrapage

MESURE 3

Constituer une Task Force pour accompagner la mise en œuvre « des politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale » et optimiser les financements vers les Outre-mer

MESURE 4

Construire des stratégies territoriales « des politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale », accompagner et soutenir financièrement les collectivités territoriales, dynamiser les enceintes de dialogue, promouvoir les Plans départementaux de l'habitat et les conventions de délégations des aides à la pierre

MESURE 5

Mettre en place un Comité d'exécution des crédits LBU dans chaque DROM

MESURE 6

Faciliter l'accès des DROM aux habilitations prévues par l'article 73 de la Constitution

AXE II

REPONDRE AUX BESOINS DE FINANCEMENT DES BAILLEURS SOCIAUX, SOLVABILISER AVEC ÉQUITÉ LES MÉNAGES, POUR APPORTER PLUS DE SOLUTIONS LOGEMENTS AUX MÉNAGES MODESTES ET TRÈS MODESTES

MESURE 7

Promouvoir une stratégie de production et de décarbonation du parc locatif social public pour répondre aux besoins des populations

MESURE 8

Réunir les conditions financières pour augmenter la production de logements sociaux et très sociaux et rénover le parc existant

MESURE 9

Mieux répondre aux besoins évolutifs des ménages

MESURE 10

Solvabiliser avec équité les ménages ultramarins

MESURE 11

Créer les conditions pour promouvoir l'offre de logement sociaux et très sociaux

AXE III

RELANCER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ EN RAISON DE SES VERTUS ECONOMIQUES ET D'INCLUSION SOCIALE

MESURE 12

Relancer l'accession sociale à la propriété des ménages en toilettant le Logement évolutif social

MESURE 13

Renforcer les Prêt social de logement accession et en créer une version plus sociale

MESURE 14

Maintenir le Prêt à taux zéro (PTZ) dans les DROM et promouvoir les formules « acquisition-amélioration » LES et PSLA pour récupérer des logements vacants

AXE IV

RATTRAPER LE RETARD DU À LA MISE EN PLACE TARDIVE DE L'APL FOYER POUR QUE LES MÉNAGES LES PLUS FRAGILES AIENT DES CONDITIONS DE VIE DIGNES

MESURE 15

Définir et mettre en œuvre dans chaque DROM, un plan de rattrapage en termes de logements vers les publics les plus fragiles et rendre ces réalisations éligibles au Crédit d'impôt

MESURE 16

Résorber les bidonvilles via une démarche incrémentale et des solutions innovantes et éprouvées

MESURE 17

Promouvoir de façon massive la politique du Logement d'abord en l'adaptant aux réalités ultramarines

AXE V

CONSTRUIRE UNE STRATÉGIE POUR AMÉLIORER LE PARC PRIVE, QUI CONSTITUE 75 % DU PARC DE LOGEMENTS, MOBILISER LE PARC DES PROPRIÉTAIRES BAILLEURS ET DE LOGEMENTS VACANTS À DES FINS LOCATIVES SOCIALES ET TRÈS SOCIALES

MESURE 18

Promouvoir une stratégie d'amélioration de l'habitat vers les propriétaires-occupants modestes et très modestes pour aller vers la neutralité carbone et l'adaptation des logements au vieillissement de la population

MESURE 19

Mettre en place une unicité de management des aides à l'amélioration de l'habitat de l'État (propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs), simplifier et coordonner les multiples aides vers les propriétaires-occupants, leur faciliter l'accès aux prêts bancaires, mettre à leur disposition un accompagnement humain de « A à Z », neutre et gratuit

MESURE 20

Promouvoir une stratégie de mobilisation du parc locatif privé et vacant à des fins sociales et très sociales, revoir les dispositifs d'aides à la pierre et fiscales à l'aune des réalités ultramarines, doter l'ensemble des DROM d'observatoires de loyers

MESURE 21

Créer un « service public d'accompagnement aux propriétaires-bailleurs et propriétaires de logements vacants »

MESURE 22

Mettre en place un plan de rattrapage eau et assainissement

AXE VI

REVITALISER LES CENTRES VILLES, EN FAIRE DES LIEUX DE VIE DYNAMIQUES ET REQUALIFIER LES COPROPRIÉTÉS

MESURE 23

Augmenter l'efficacité des boîtes à outils (Anah, ANRU et ANCT) pour revitaliser les centres villes, les quartiers et les copropriétés

MESURE 24

Informier, accompagner et soutenir financièrement les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de ces boîtes à outils

MESURE 25

Expérimenter de nouveaux dispositifs (micro-foncières, contribution fiscale volontaire et sociale) et se doter de nouveaux outils réglementaires (encadrement des loyers)

AXE VII

TRAITER LES FREINS À LA CONSTRUCTION ET LA RÉNOVATION DES LOGEMENTS

7.1 - ACCOMPAGNER LES MÉNAGES DANS LEURS ACCÈS AUX DROITS ET DANS LEUR PROJET HABITAT, LEUR DONNER ACCÈS AU DALO/DAHO

MESURE 26

Toute démarche administrative est accessible et pas uniquement dématérialisée

MESURE 27

Accompagner les ménages dans leur accès aux droits et dans leur projet habitat

MESURE 28

Permettre aux ménages ultramarins d'exercer leurs recours au DALO/DAHO

7.2 - DYNAMISER LES OUTILS FONCIERS

MESURE 29

Mettre en place des outils de production de foncier aménagé et abordable puissants

MESURE 30

Contextualiser dans les DROM le Zéro Artificialisation Nette

7.3 - ALLER PLUS LOIN EN MATIÈRE D'INDIVISION SUCESSORALE, S'ASSURER DES RÉSULTATS CONCRETS ET RAPIDES DU DÉCRET DU 14 FÉVRIER 2023 A MAYOTTE POUR SORTIR DE L'IMBROGLIO FONCIER

MESURE 31

Aller plus loin que la loi Letchimy en matière d'indivision successorale

MESURE 32

S'assurer des résultats concrets et rapides du décret du 14 février 2023 pour mettre fin à l'imbroglio foncier à Mayotte

7.4 - CONSTRUIRE ET RÉHABILITER EN PHASE AVEC SON ENVIRONNEMENT CLIMATIQUE ET RÉGIONAL, VALORISER LES PRODUCTIONS LOCALES ET CRÉER DES PÔLES D'EXCELLENCE

MESURE 33

Substituer le marquage « Région ultrapériphérique » au marquage « Conformité européenne » dès 2024, valoriser les productions locales, créer des pôles d'excellence

MESURE 34

Permettre aux DROM de disposer d'un DPE opposable, comme partout dans l'Hexagone, dans les meilleurs délais

AXE VIII

LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER DOIVENT RELEVER DES DEFIS HABITAT CONSIDÉRABLES, ELLES DOIVENT ÊTRE SOUTENUES LORSQU'ELLES EN FONT LA DEMANDE

MESURE 35

L'État doit accompagner les Collectivités d'outre-mer qui le souhaitent pour assurer la réussite des transferts de compétences. Les compensations financières peuvent être réajustées

MESURE 36

Les Collectivités d'outre-mer doivent disposer d'outils statistiques performants, comparatifs, pour répondre à la diversité des besoins de leurs habitants. Pour cela, l'appui de l'INSEE est requis et il convient que ces outils soient cofinancés

MESURE 37

Les Collectivités d'outre-mer ont besoin de boîtes à outils juridiques, opérationnelles et financières pour répondre à la multiplicité des besoins de logements. Elles peuvent recourir à la Task force et aux Agences nationales

MESURE 38

Les Collectivités d'outre-mer co-construisent leurs propres outils, échangent avec les autres Pays et territoires d'outre-mer ainsi qu'avec les Pays limitrophes

MESURE 39

Les Collectivités d'outre-mer doivent pouvoir mobiliser les canaux financiers à hauteur des besoins de leur population

MESURE 40

Promouvoir une chaîne d'acteurs qualifiés en créant un environnement positif



USHOM
UNION SOCIALE POUR
L'HABITAT OUTRE-MER

AXE I
**POUR QUE LES
ULTRAMARINS
AIENT LES MÊMES
CONDITIONS
D'HABITAT QUE
LES HEXAGONAUX,
UN CHANGEMENT
SYSTÈMIQUE
S'IMPOSE**



Le système d'intervention actuel « ne marche pas » : c'est le constat partagé par l'ensemble des acteurs ultramarins du logement.

Les participants aux colloques et réunions organisés par l'USHOM, parlementaires, représentants des collectivités territoriales et acteurs du logement, dressent le même constat. Malgré les Plans logement Outre-mer 1 et 2, malgré la boîte à outils déployée, malgré les efforts fournis par les uns et les autres : « Ça ne marche pas ! ».

La situation ne s'améliore pas suffisamment tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. La production de logements ne parvient pas à satisfaire la demande, le mal-logement subsiste. Plus, pour certains, l'écart entre les besoins de logements et les solutions apportées se creuse, la situation s'aggrave. « La Guyane comptera 600 000 habitants en 2050 (...). Si nous n'avons pas de quoi loger cette population, nous courrons au drame social. Nous y sommes d'ailleurs déjà, car de nombreux enfants grandissent dans des bidonvilles. Si ces situations survenaient en Hexagone, elles créeraient un scandale, mais, loin des yeux, loin du cœur », Davy Rimane (Député de la 2ème circonscription de Guyane)¹. Les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous. « Au cours des dernières

décennies, nous ne sommes parvenus ni à traiter le mal-logement dans les Outre-mer, ni à corriger l'accroissement des disparités (...). La lutte contre le mal-logement et la politique du logement social demeurent donc un défi à relever pour l'ensemble de nos territoires (...). Les territoires ultramarins ont parfois l'impression d'être – j'y insiste – les grands oubliés de la politique nationale, alors même que des moyens financiers existent », Nassimah Dindar (Sénatrice de La Réunion)².

En l'état, la plupart des acteurs du logement considèrent que la politique actuelle ne parvient pas à répondre aux besoins.

C'est en ce sens qu'un changement systémique est nécessaire.

Les élus demandent un plan de rattrapage, les faits leur donnent raison.

Compte tenu de cette incapacité à répondre aux besoins de logements des populations, de plus en plus de responsables politiques et d'acteurs du logement ne voient pas d'autre issue que la mise en place d'un plan de rattrapage. Sophie Charles (Présidente de la Communauté de communes de l'Ouest guyanais) rappelle que « Les politiques de l'habitat ont débuté tardivement en

¹ Colloque « Les territoires, la clé de l'efficacité des politiques de l'habitat », 26 septembre 2022, organisé par l'USHOM en partenariat avec l'Interco Outre-mer et l'ACCDOM), Palais du Luxembourg.

² Débat organisé au Sénat, le 11 janvier 2023, avec la participation de Jean-François Carencio

Outre-mer. Il serait donc important que nous bénéficions d'un rattrapage ... ».

Nassimah Dindar (Sénatrice de la Réunion) évoque, elle, « un plan Marshall ».

De fait, la mise au point d'un plan de rattrapage d'envergure est fondée.

D'une part, les réponses apportées aux besoins de logement des Ultramarins ont été décalées dans le temps. D'autre part, quand certains dispositifs ont été déployés, ils n'ont pas eu les résultats escomptés, car ils n'étaient pas adaptés aux réalités ultramarines. Ainsi, la politique de logement social HLM a été promue dans les Outre-mer avec un décalage d'une vingtaine d'années par rapport à l'Hexagone. Les politiques vers les logements dits « spécifiques », personnes âgées (EHPAD), jeunes (Foyers jeunes travailleurs) et personnes en difficulté (Maisons relais) ont été entravées par l'absence de l'aide personnalisée au logement foyer. Celle-ci n'a été mise en place qu'en avril 2023. Concernant l'amélioration de l'habitat pour les propriétaires-occupants « très modestes », comme l'accession sociale à la propriété, les politiques conduites ont manqué de stratégie et d'adaptation face aux évolutions de l'environnement. Quant aux propriétaires-occupants « modestes, ils ne sont éligibles aux aides à l'amélioration de l'habitat que depuis 2022, alors qu'ils l'ont toujours été dans l'Hexagone. Et encore ! Cette mesure n'est, aujourd'hui, pas toujours appliquée dans certains DROM. Concernant la résorption des bidonvilles, le constat est

également sans appel. Alors que dans l'Hexagone, une circulaire et un plan de résorption des bidonvilles doté de moyens budgétaires significatifs, ont été mis en œuvre, dans les Outre-mer, les opérations de Résorption de l'habitat indigne (RHI) se sont essouffées et les bidonvilles prospèrent, notamment à Mayotte et en Guyane. Nous pouvons parler à ce sujet d'un véritable déni français. Côté parc privé locatif et boîte à outils pour revitaliser les centres-villes et requalifier les copropriétés, l'Anah n'a pris pied dans les Outre-mer que dans les années 90, alors qu'elle développait ses actions dans l'Hexagone dès le début des années 70. Et il faut attendre 2022 pour que les deux premières OPAH copropriétés soient lancées.

Qui plus est, nous avons affaire à des processus de retards cumulatifs.

Compte tenu du caractère relativement récent de leurs parcs de logements, les organismes HLM n'ont pas accumulé les fonds propres suffisants pour développer leurs actions, boucler les plans de financements de leurs opérations. Quant aux insuffisances des politiques déployées pour améliorer les parcs de logements privés des propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs, elles ne font qu'amplifier le chantier de rattrapage à engager. Pareillement, le faible nombre d'Opérations programmées de l'habitat, les faibles résultats de celles réalisées, le lancement très récent des opérations relatives aux copropriétés, font que les chantiers de revitalisation des centres-villes et de

requalification des copropriétés n'en sont que plus évidents et nécessaires. Factuellement, il est possible de parler d'un retard de 20 à 30 ans dans le traitement des questions de l'habitat dans les territoires d'Outre-mer par rapport à l'Hexagone. Ainsi, nous pouvons avancer que les conditions d'habitat des Ultramarins sont celles des hexagonaux des années 1990. Concernant les questions cruciales d'accès à l'eau et à l'assainissement, le Conseil général de l'environnement faisait le constat, dans un rapport de 2013, que les Outre-mer avaient « 40 ans de retard dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et d'assainissement ».³

C'est en ce sens qu'un plan de rattrapage, s'inscrivant dans le temps, paraît indispensable.

Les responsables de l'habitat ultramarins proposent des voies de progrès.

Au-delà de ces constats amers, les responsables de l'habitat ultramarins proposent des voies de progrès.

Les politiques de l'habitat doivent être co-construites et territorialisées, chacun doit s'engager pour relever le défi.

Les politiques de l'État, via la Ligne budgétaire unique et ses Agences

nationales, sont ressenties comme descendantes. Elles sont de plus en plus mal vécues. Certains responsables de l'habitat vont plus loin. Ils considèrent qu'il appartient à chaque territoire de développer ses propres outils. Ils invitent chaque territoire à se « décarboner l'esprit », le copié-collé avec l'Hexagone étant voué à l'échec. De façon unanime, les acteurs appellent à une territorialisation des politiques de l'habitat pour être au plus près des réalités et des diversités ultramarines. Résolument, il faut partir des territoires pour adapter et simplifier la boîte à outils, porter les diagnostics, hiérarchiser les actions et les mettre en œuvre dans le cadre de programmations pluriannuelles. Ces démarches doivent être co-construites dans le cadre d'un partenariat équilibré entre l'État et les collectivités territoriales. Il convient que les acteurs du logement y soient associés ainsi que les habitants.

En introduction du colloque de l'USHOM⁴ du 26 septembre 2022, le Sénateur Georges Patient pose parfaitement le sujet : « Nos territoires doivent (...) constituer les clefs de l'efficience des politiques de l'habitat. La crise profonde du logement dans les outre-mer en dépit d'une succession de plans logement interpelle sur la politique de l'habitat déployée dans nos territoires et sa capacité à répondre efficacement à leurs besoins (...) La

³ Rapport d'analyse du Conseil général de l'environnement, « Évaluation de la politique de l'eau », juin 2013.

⁴ Colloque « Les territoires, la clé de l'efficience des politiques de l'habitat », 26 septembre 2022, organisé par l'USHOM en partenariat avec l'Interco 'Outre-mer et l'ACCDOM), Palais du Luxembourg.

diversité des situations de nos territoires et des problèmes à résoudre (...) viennent se confronter à une politique majoritairement descendante, jalonnée de dispositifs globaux peu enclins à la territorialisation ». Le Sénateur ajoute : « La Cour des comptes, comme les anciens ministres du Logement et des Outre-mer (Emmanuelle Wargon et Sébastien Lecornu), ont reconnu en octobre 2021 la nécessité de territorialiser ces politiques afin de ne pas mettre en contradiction des territoires et les outils centralisés des politiques de l'habitat. (...) C'est dans cet esprit de co-construction entre l'État, les élus et les acteurs que les solutions émergeront ». Les responsables de collectivités territoriales enfoncent le clou. Jocelyn Sapotille (Président de l'Association des Maires de la Guadeloupe) observe : « Quant aux politiques de financement et à la réglementation, elles doivent s'adapter aux besoins des territoires et non l'inverse, comme nous en avons pourtant l'impression aujourd'hui ». Pour leur part, les Mahorais ne se reconnaissent pas dans les dispositifs proposés : « Il faut tenir compte de la singularité de Mayotte, sinon on va droit dans le mur », Mohamed Moindjié (directeur général de l'Association des Maires de Mayotte)⁵. « On a créé des dispositifs, il y a 40 ans, pour l'Hexagone (ANRU, Action Logement, Anah), mais ceux-ci n'ont pas été pensés et adaptés

pour les DROM », Hamidani Magoma (2nd adjoint au maire de Mamoudzou en charge de l'aménagement et des projets structurants).

Maurice Gironcel (Président de l'ACCD'OM et d'Interco'Outre-mer) insiste sur la nécessité d'un engagement collectif : « Quelles que soient les solutions, elles requièrent la restauration d'un dialogue étroit et constructif et un engagement collectif, avec une vision de court, moyen et long terme. Elles nécessitent l'engagement des élus confrontés, en premier lieu, aux réalités de terrain, mais aussi l'accompagnement et l'ingénierie de l'État, qui doit impérativement les associer dans la conception des politiques de l'habitat et dimensionner financièrement celles-ci en fonction des vrais besoins et retards à rattraper ».⁶ Concernant Mayotte, Ibrahima Dia (Action Logement) avertit : « Il faut que les principaux acteurs se mettent autour d'une table et se disent : « Il y a un rattrapage à faire (...) on part à Mayotte parce qu'il y a une mission d'utilité sociale, on part à Mayotte parce que nos concitoyens sont dans des conditions d'insalubrité, de mal-logement telles qu'Action Logement doit prendre sa part, l'État doit prendre sa part, la Caisse des Dépôts doit prendre sa part, SOLIHA doit prendre sa part ».

⁵ Rapport du Conseil national de l'habitat, « Pour des Politiques de l'habitat plus efficaces dans les Outre-mer », juin 2023

⁶ Colloque « Les territoires, la clé de l'efficacité des politiques de l'habitat », 26 septembre 2022, organisé par l'USHOM en partenariat avec l'Interco 'Outre-mer et l'ACCDOM), Palais du Luxembourg.

C'est en ce sens qu'il convient de territorialiser et co-construire les politiques de l'habitat, que chaque acteur puisse également prendre sa part.

Les problématiques singulières et plurielles des Ultramarins doivent être entendues.

Encore faut-il que l'État prête attention aux besoins de logements des Ultramarins portés par leurs élus. Car, comme le souligne Sophie Charles (présidente de la Communauté de communes de l'Ouest guyanais), « Nul autre que nous, pouvons défendre nos territoires ». Or, les Ultramarins ont le sentiment profond d'être laissés pour compte. L'État et ses Agences nationales leur proposent des dispositifs qui ne marchent pas et les élus ultramarins ne parviennent pas à le faire savoir, à changer la donne.

C'est en ce sens qu'il faut écouter la demande pressante de représentation des territoires d'Outre-mer dans les instances nationales du logement puisqu'ils en sont aujourd'hui totalement exclus. C'est en ce sens, également, que certains s'interrogent sur les capacités du Ministère des Outre-mer, qui est sur tous les fronts, à faire valoir les singularités et l'importance des besoins ultramarins, à peser dans les arbitrages budgétaires, évoquant alors une délégation interministérielle ou un rattachement au Premier ministre.

Le besoin d'ingénierie prégnant doit être satisfait.

Le déficit d'ingénierie est pointé quasiment à tous les niveaux de la chaîne de production de l'habitat. L'équipe de la DGOM paraît sous-dimensionnée par rapport à la tâche. Il lui est difficile d'établir des programmations territoriales « sur mesure », faute de batteries d'indicateurs objectifs. Il lui est difficile d'être sur tous les fronts du logement, d'animer et d'actualiser en continu sa boîte à outils, de promouvoir une stratégie habitat globale, de développer des synergies avec les Agences nationales et l'ensemble des acteurs du logement. Les équipes des Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement sont également jugées insuffisamment nombreuses et formées pour maîtriser l'ensemble de la boîte à outils habitat et pour communiquer les informations nécessaires aux collectivités territoriales et acteurs du logement. Les Agences nationales, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, mobilisent vers les Outre-mer des compétences diluées. Les chargés de mission sont peu nombreux et le plus souvent à temps partiel, alors que les problématiques ultramarines sont complexes et demandent un temps important d'acculturation pour une bonne maîtrise. Alors qu'elles doivent s'attaquer à la perte d'attractivité de leurs centres-villes, lutter contre l'habitat insalubre, requalifier leurs copropriétés dégradées, les collectivités territoriales disposent, le plus souvent, d'équipes

restreintes, faute de moyens financiers suffisants et des difficultés à recruter les bons profils.

Pour autant, il faut souligner, dans la période récente, plusieurs prises de décisions encourageantes. Les soutiens financiers apportés pour le recrutement de chefs de projet dans le cadre des programmes Action cœur de ville (ACV) et Petite ville de demain (PVD), le financement par l'Anah à 100 % des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat de renouvellement Urbain (OPAH-RU), sont de bon augure. Pareillement, la multiplication récente des programmes (ACV, PVD, OPAH, ORT, etc.) contribue au développement d'un marché et donc à celui du nombre d'opérateurs de qualité. De même, une ligne dédiée à l'ingénierie des collectivités est apparue au niveau de la LBU ces dernières années. Il n'en reste pas moins que, malgré ces progrès récents, on est encore loin du compte.

C'est en ce sens qu'un grand nombre d'acteurs du logement parviennent à la même conclusion : une Task force regroupant tous les experts doit être constituée pour suppléer le manque d'ingénierie, mais aussi contextualiser les politiques publiques, optimiser les financements et rattraper le temps perdu.

Les difficultés à adapter la loi à ses spécificités via article 73 de la Constitution.

L'article 73 de la Constitution permet aux collectivités territoriales de faire des demandes d'habilitation législative. C'est ce que la Guadeloupe et la Martinique ont fait pour légiférer et réglementer dans le domaine de l'énergie et de l'environnement. Cela leur a permis de mettre en place leur propre réglementation thermique : réglementation thermique Guadeloupe (RTG) et réglementation thermique Martinique (RTM). Il s'agit de réglementation dite « performancielle » dont l'intérêt est de laisser plus de marge de manœuvre aux concepteurs qui peuvent opter pour des choix de construction moins chers que d'autres, tant que les performances globales sont au rendez-vous. Ce qui fait école aujourd'hui.

Mais, dans les faits, les DROM ont peu recours à cette procédure qui s'avère longue et coûteuse à mettre en œuvre, car il n'y a aucun transfert des ressources financières pour faire face aux dépenses. Le rapport du Sénat 2021 donne deux exemples : la région Guadeloupe a dépensé quatre millions d'euros pour mettre en œuvre sa réglementation thermique. La Martinique n'a obtenu son habilitation dans le domaine des transports qu'au bout de dix ans.

En ce sens, l'utilisation de l'article 73 de la Constitution doit être facilitée.

LES MESURES PROPOSÉES PAR L'USHOM

Mesure 1 : Construire un plan stratégique de rattrapage sur 10 ans des « politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale » pour les Outre-mer, dans la mesure où les conditions d'habitat des Ultramarins sont celles des hexagonaux d'il y a 30 ans.

Compte tenu du retard accumulé, l'État, en lien avec les collectivités territoriales, les acteurs et les associations du logement, co-construisent un plan stratégique de rattrapage sur 10 ans des « politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale » avec pour objectif des conditions d'habitat pour les Ultramarins équivalentes à celles des hexagonaux. Ce plan stratégique doit définir et organiser la mise en œuvre d'une politique globale, du parc social public, du parc privé locatif et de celui des propriétaires-occupants, des logements et hébergements pour les publics les plus fragiles. Ce plan s'appuie sur des indicateurs indiscutables et se fixe des objectifs chiffrés, partagés par tous, programmés dans le temps et budgétés.

Mesure 2 : Promulguer une loi de programmation pluriannuelle pour entamer le plan de rattrapage.

Pour entamer opérationnellement ce plan de rattrapage, assurer la visibilité de son déploiement, prendre en compte

la fragilité des économies locales, une première loi de programmation pluriannuelle sur 5 ans est promulguée.

Mesure 3 : Constituer une Task force pour accompagner la mise en œuvre « des politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale » et optimiser les financements vers les Outre-mer.

Une Task force est constituée. Elle regroupe l'ensemble des experts « habitat, politique de la ville et cohésion sociale ». Elle est en lien permanent avec les équipes des autres agences nationales. Elle propose des adaptations et des simplifications de la boîte à outils. Elle met à disposition son ingénierie. Elle organise la montée en compétence de l'ensemble des acteurs. Son expertise est également à disposition des Collectivités d'Outre-Mer (COM). Cette Task force nationale est relayée dans les territoires ultramarins par des services de l'État regroupant les équipes des politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale.

Cette Task force a pour mission d'optimiser l'ensemble des crédits fléchés vers les DROM (LBU, Anah, ANRU, Dihal, ANCT, etc.) via des délégations. Ces crédits sont progressivement réévalués selon les mêmes indicateurs que ceux mis en œuvre dans l'Hexagone. De nouvelles ressources financières sont

identifiées pour faire face à l'ampleur des besoins, comme cela a été fait avec le plan d'investissement volontaire d'Action Logement (PIV), ou pourrait l'être avec la contribution fiscale volontaire et solidaire (CFVS). Cette équipe propose une ingénierie dans le domaine foncier et travaille également en lien étroit avec la Direction générale des finances publiques (DGFIP) pour les questions fiscales.

Cette équipe peut prospérer dans plusieurs cadres :

Au sein d'un Établissement public ad hoc. Cet établissement est placé sous la tutelle des Ministères des Outre-mer et du Logement. Il est doté de 3 collèges : représentants de l'État, élus ultramarins et personnalités qualifiées. Il est piloté par un élu ultramarin.

Au sein de la DGOM, celle-ci accueille tous les salariés actuellement à l'œuvre dans les différentes agences nationales et à la Dihal.

Dans ces deux cas de figure, pour donner de la cohérence au projet, les territoires ultramarins sont représentés dans les grandes instances nationales du logement (ANRU, Anah, ANCT, Caisse de garantie du logement locatif social, Conseil national de l'habitat) via le nouvel établissement public ou le Ministère des Outre-mer.

Mesure 4 : Construire des stratégies territoriales « des politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion

sociale », accompagner et soutenir financièrement les collectivités territoriales, dynamiser les enceintes de dialogue, promouvoir les Plans départementaux de l'habitat et les conventions de délégations des aides à la pierre.

La boîte à outils « urbanisme et aménagement » est mise en œuvre de façon systématique (Schéma d'aménagement régional (SAR), Programme local de l'habitat (PLH), Plan local d'urbanisme (PLU)). Les collectivités territoriales ont accès à un accompagnement de la Task force en matière d'ingénierie. Le coût de déploiement de ses outils est pris en charge par l'État, a minima, à hauteur de 80 %.

La dynamique des Conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH) et autres Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) est renforcée avec une participation dynamisée des collectivités territoriales et des acteurs du logement.

Les départements qui veulent se doter de Programmes départementaux de l'habitat (PDH) sont encouragés. Les collectivités territoriales (EPCI dotés de Programmes locaux de l'habitat et Départements), qui souhaitent s'engager dans des conventions de délégations des aides à la pierre, sont soutenues.

Mesure 5 : Mettre en place un comité d'exécution des crédits LBU dans chaque DROM.

Mettre en place dans chaque DROM un comité d'exécution des crédits de la ligne budgétaire unique pour remédier à la sous-exécution chronique des crédits votés en loi de finances. Ces comités seraient chargés de faire un suivi régulier de l'exécution des crédits. Ainsi s'instaurerait un dialogue de gestion continu entre les principaux acteurs de la production et de la rénovation de logements. Ces comités permettraient aux acteurs du logement de partager le souci d'atteindre les objectifs fixés, de rechercher les voies et moyens pour débloquer les projets retardés, de responsabiliser chaque acteur du logement, in fine, d'améliorer le pilotage budgétaire des crédits. Ces comités d'exécution pourraient être issus des Conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement.

Mesure 6 : Faciliter l'accès des DROM aux habilitations prévues par l'article 73 de la Constitution.

L'accès des DROM aux habilitations prévues par l'article 73 de la Constitution est facilité en ce qu'il leur permet d'adapter la loi à leurs spécificités. Comme le prévoit le dernier CIOM, « les services juridiques du ministère chargé des Outre-mer se tiennent à disposition pour les accompagner dans les modifications juridiques de fond et de forme ». De plus, un transfert des ressources financières est prévu et tout est mis en oeuvre pour que la procédure se déroule dans un délai raisonnable.

AXE II

REPONDRE AUX BESOINS DE FINANCEMENT DES BAILLEURS SOCIAUX, SOLVABILISER LES MÉNAGES, POUR APPORTER PLUS DE SOLUTIONS LOGEMENTS AUX MÉNAGES MODESTES ET TRÈS MODESTES



La production de logements sociaux publics est insuffisante en termes quantitatif et qualitatif, le parc social existant doit être massivement réhabilité.

Le parc locatif social public constitue 15 % des résidences principales en Guadeloupe et à La Réunion, 16 % en Martinique et en Guyane.⁷ Ces taux sont très voisins du taux hexagonal de 17 %. Mais ces taux doivent être appréciés en tenant compte des capacités contributives des ménages ultramarins beaucoup plus contraintes que celles des ménages hexagonaux. Concernant Mayotte, le parc social conventionné ne comprenait en 2017 que 236 logements,⁸ les logements sociaux intermédiaires (Prêts locatifs intermédiaires) n'étant pas comptabilisés. Le parc locatif social ainsi que la production de logements locatifs sociaux doivent être en adéquation avec la demande des ménages dans chacun des DROM. En ce sens, une correction significative doit être apportée à la

construction de logements locatifs sociaux dans les DROM tant en termes quantitatifs que qualitatifs.

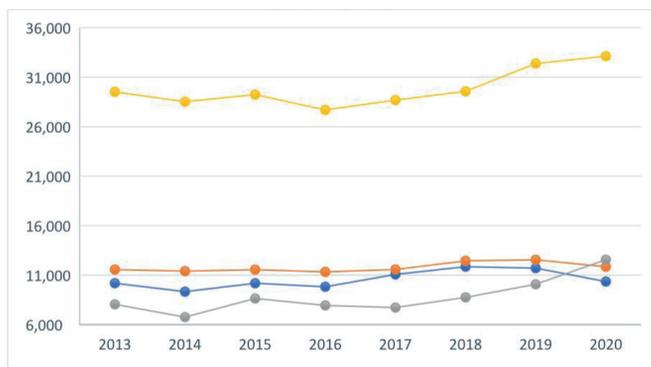
- D'un point de vue quantitatif, alors que le nombre de demandeurs inscrits au Système national d'enregistrement (SNE) augmente, la production de logements sociaux diminue, mais pas dans tous les territoires

- Le nombre de demandeurs inscrits au SNE (figure n°1) est en forte augmentation dans certains territoires. Pour les quatre DROM dont nous avons les données, on observe sur la période 2013/2020 :

- Une forte hausse de la demande de logement social en Guyane (+ 56 %), dans une moindre mesure à La Réunion (+ 12,2 %) ;

- A contrario, une quasi-stagnation à la Martinique (+ 2,5 %) et en Guadeloupe (+ 1,6 %).

Figure n°1 : Évolution du nombre de demandes de logement social selon les territoires (Hors Mayotte)⁹



Source : Données de l'Infocentre SNE (au 31/12/21), DGALN

La production de logements sociaux est globalement en forte baisse, mais pas dans tous les territoires.

Sur la période 2013-2021 on observe une baisse significative de la production : - 25 % (figure n°2), avec un pic de production de logements sociaux en 2017.

Cette situation diffère d'un territoire à l'autre (figure n°3).

Sur la période 2013-2021, on note une

baisse de la construction de logements sociaux accentuée à La Réunion et en Guadeloupe, une stagnation en Martinique. A contrario, on note une croissance de la construction de logements sociaux en Guyane, dans une moindre mesure, à Mayotte. Pour analyser ces chiffres, il faut prendre en compte les effets de la Covid en 2020 et 2021, le dynamisme démographique de la Guyane et de Mayotte, le vieillissement démographique dans les Antilles et, pour La Réunion, une situation intermédiaire.

Figure n°2 : Évolution de la construction de logements sociaux dans les DROM



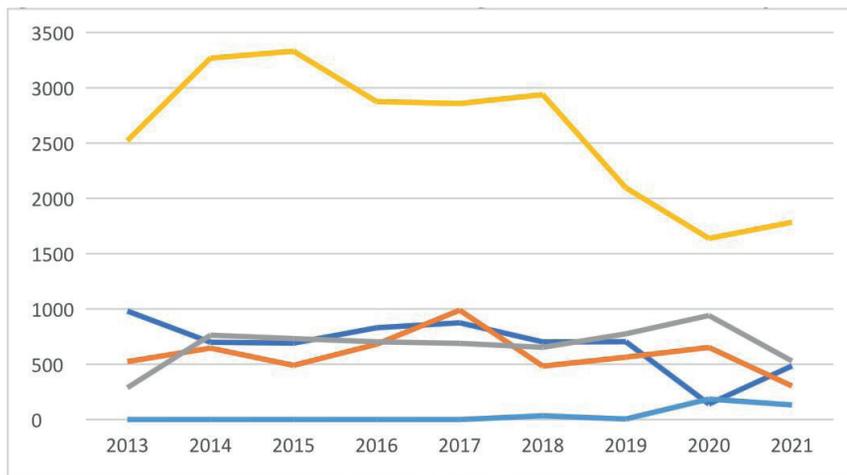
Source : RPLS 2021 (logements livrés)

⁷ Source : Insee, données 2017. Enquête conditions de logement selon Enquête Logement de 2013.

⁸ Au 1er janvier 2017, Mayotte comptait un parc total 73 880 logements, dont 2 076 logements sociaux (selon le RPLS 2021), les logements PLI étant comptabilisés dans le Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux depuis 2020. Les niveaux de loyers sont en moyenne relativement élevés (9,32 €/m² de loyer hors charges) en raison du poids des PLI.

⁹ Concernant Mayotte, les données de la demande de logement social ne sont enregistrées dans l'outil SNE national que depuis 2020 (leur plateforme locale n'était pas compatible, jusque-là, avec le SNE). En 2022, près de 2 000 demandes avaient été enregistrées. Cependant, la SIM estime que le nombre réel de demandes en cours à Mayotte est environ trois fois supérieur aux demandes actuellement renseignées.

Figure n°3 : Évolution de la construction de logements sociaux dans chaque DROM



Source : RPLS 2021

D'un point de vue qualitatif, il y a un décalage croissant avec l'offre de logement locatif social.

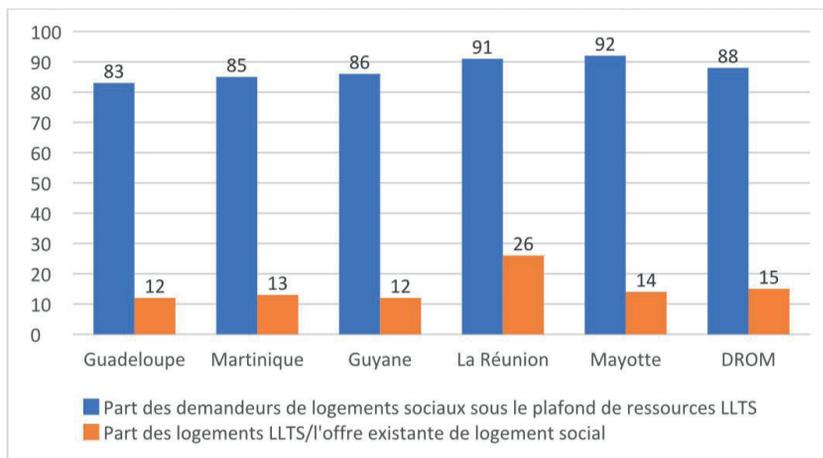
La production de logements doit être beaucoup plus sociale de façon à correspondre aux capacités contributives limitées des ménages.

80 % de la population des DROM est éligible au Logement locatif social

(LLS), contre 66 % dans l'Hexagone. 70 % de la population ultramarine relève du Logement locatif très social (LLTS), contre 29 % dans l'Hexagone. Ceci alors que les LLTS ne constituent que 15 % de l'offre HLM (figure n°4) et qu'on observe, entre 2013 et 2021, une baisse du nombre de LLS et LLTS financés, tandis que le nombre de PLS (Prêt locatif social)¹⁰ croît (figure n°5). Ces évolutions vont à contre-courant des besoins.

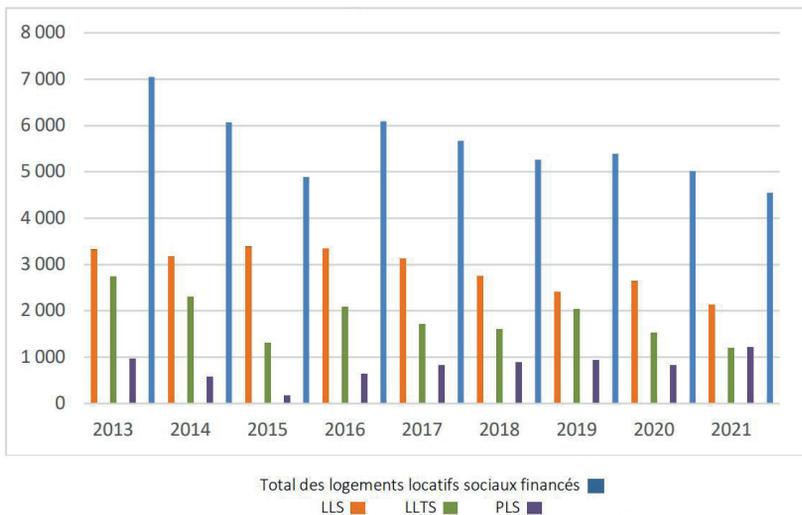
¹⁰LLTS : Logement locatif très social (équivalent du PLAI), LLS : Logement Locatif social (équivalent du PLUS), PLS : Prêt locatif social (idem en métropole).

Figure n°4 : Ressource des demandeurs SNE et offre de logement très social



Sources : RPLS au 1er janvier 2020 (SDES) et Infocentre SNE, demandes actives au 31/12/2020 (DGALN)

Figure n°5 : Évolution du nombre de logements locatifs sociaux financés dans les DROM



Sources : Bilan logements aidés des Ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des Territoires DGALN - Infocentre SISAL (2013 à 2014) Ministère des Outre-Mer – DGOM (2015 à 2021)

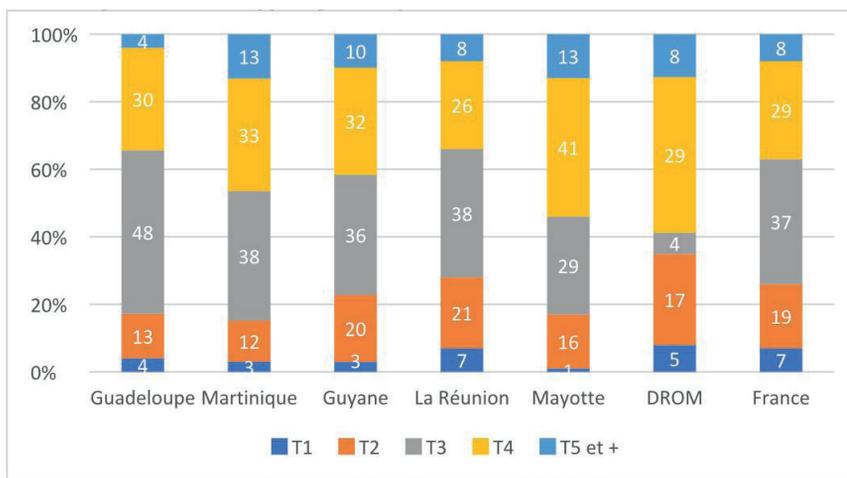
Des demandes nouvelles doivent être prises en compte.

Une demande de petits logements est de plus en plus soutenue, sauf en Guyane et à Mayotte.

41 % des demandeurs ultramarins cherchent de petits logements : T1 ou T2. Il s'agit essentiellement de personnes seules, souvent âgées, et de familles monoparentales. Or les T1 et les T2 ne représentent que 22 % du parc locatif social en moyenne. Cette inadéquation entre l'offre et la demande est particulièrement significative dans

les Antilles. Mais aussi à La Réunion où, pour répondre à cette demande, 40 % des nouvelles opérations comprennent aujourd'hui des T1 et des T2. En Guyane, comme à Mayotte, les demandes sont d'une autre nature. Concernant la Guyane, Michel-Ange Jérémie, Président de l'Association des maires, précise « Dans certaines communes de l'ouest de la Guyane, les familles de huit à dix enfants ne sont pas rares. Cela pose la question des logements T6 ou T7 ». Concernant Mayotte, le rapport d'activité 2019 de la SIM¹¹ précise que les logements les plus demandés sont, pour les trois quarts, des T4 (48 %) et des T3 (26 %).

Figure n°6 : Les typologies du parc locatif social selon le territoire¹²

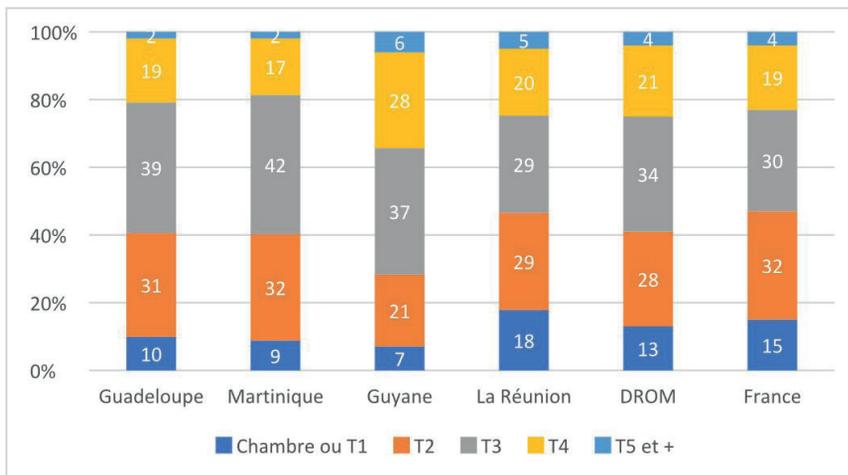


Source : RPLS au 1er janvier 2020 (SDES)
 Source : Infocentre SNE, demandes actives au 31/12/2020 (DGLAN)

¹¹ Société Immobilière de Mayotte (SIM), Rapport d'activité 2019, janvier 2020.

¹² Les données présentées sont arrondies, pouvant entraîner une somme des composants différente de 100 %.

Figure n°7 : Typologies de logements locatifs sociaux demandées selon le territoire



Source : RPLS au 1er janvier 2020 (SDES)

Source : Infocentre SNE, demandes actives au 31/12/2020 (DGLAN)

Des demandes de logements de plus en plus diverses, notamment, d'adaptation au vieillissement.

Comme dans l'Hexagone, la question du vieillissement des locataires devient prégnante. « En Guadeloupe, nous sommes confrontés au vieillissement de la population. Nous devons dès à présent envisager des programmes pour les loger »¹³, Jocelyn Sapotille (Président de l'Association des Maires). Certains élus, comme Jean-Hugues Ratenon (Député de la 5ème circonscription de La Réunion), s'inquiètent : « Les logements se transforment en prison pour nos personnes âgées. Ils vivent dans des

logements surpeuplés et, si on y ajoute le handicap, ils ne peuvent plus se déplacer. C'est une bombe à retardement, on est déjà presque dedans. Il faut absolument régler ce problème pour améliorer leurs conditions de vie »¹⁴. Les bailleurs se retrouvent avec de grands logements occupés par des personnes âgées, dont les enfants sont partis, et qui ont des ressources très modestes. Des essais d'échanges de logements, pour proposer à ces ménages des logements plus petits, adaptés et moins chers, doivent être promus. Il faut aussi répondre aux demandes des jeunes qui souhaitent décohabiter et sont demandeurs de petites surfaces à tarifs modérés.

¹³ Colloque « Les territoires, la clé de l'efficacité des politiques de l'habitat », 26 septembre 2022, organisé par l'USHOM en partenariat avec l'Interco 'Outre-mer et l'ACCDOM), Palais du Luxembourg.

¹⁴ Idem

La question des modes d'habiter.

Se pose encore la question des modes d'habiter pour des populations habituées à des modes de vie parfois très différents. Par exemple, en Guyane ou à Mayotte, les ménages ne souhaitent pas vivre en immeuble R + 4 ou plus. Les maisons individuelles ou de petits immeubles R+1 paraissent plus adaptés. Encore faut-il avoir le foncier disponible !

Les besoins de réhabilitation du parc social sont considérables

Enfin, de l'avis de tous les acteurs, il est urgent de mieux prendre

en compte le vieillissement et la nécessaire transformation du parc locatif social existant. Celui-ci connaît un vieillissement accéléré en raison du climat tropical et des évènements naturels, pluies, hautes températures, vents violents, voire cyclones. Ce parc n'est également parfois plus adapté aux besoins des ménages. Certes, dans certains territoires, comme les Antilles ou La Réunion, le volume de logements réhabilités augmente, mais, globalement, au niveau de l'ensemble des DROM (figure n°8), cela n'est pas suffisant (figure n°8).

Figure n°8 : Nombre de logements locatifs sociaux réhabilités entre 2016 et 2021

Nombre de logements locatifs sociaux	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Financés	2 125	2 061	2 209	646	1 687	nc
Livrés	1 588	1 982	1 384	1 645	1 693	1 628

Source : Ministère des outre-mer

Le système d'intervention financier est en évolution, mais son volume est en rétractation

Pour répondre aux demandes pressantes de logements sociaux et très sociaux, aux évolutions de la demande, les besoins de financement des bailleurs sociaux sont considérables. Ils mobilisent le triptyque : Ligne budgétaire unique, aides fiscales et prêts de la Banque

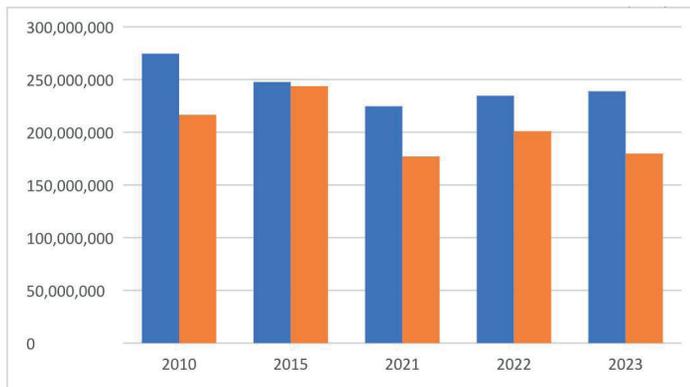
des territoires et, ces dernières années, d'Action Logement. Mais ces flux ne sont pas nécessairement à hauteur des besoins et, sur les dix dernières années, ils ont même eu tendance à refluer. Quant à la mobilisation des prêts de la Banque des territoires, elle suppose une garantie des collectivités locales, or, celles-ci ont des finances fréquemment exsangues.

Le montant global de la Ligne budgétaire unique (LBU) est en rétraction.

Entre 2010 et 2023, les crédits votés de LBU en autorisation d'engagement (AE) sont passés de 274,5 M€ à 238,8 M€, soit une baisse de 13 % (figure n° 9). Il faut cependant relativiser cette baisse en pointant la remontée de la LBU en 2022, remontée qui a été confirmée en 2023, sans pour autant atteindre le niveau de 2010. Par ailleurs, il est à préciser que cette hausse s'accompagne de l'élargissement du périmètre d'intervention de la LBU comme le financement de l'ingénierie

ou encore les OIN. Pour certains acteurs, il faut regarder cela de plus près au niveau de l'exécution : « Sur le volet LBU, il faut faire attention à l'effet d'optique entre les crédits annoncés, votés au Parlement et les crédits consommés (...) si vous regardez les chiffres de la consommation de la LBU sur les cinq, voire dix derniers exercices, il y a des restes à payer considérables », Laurent Renouf (FEDOM).¹⁵ Ce que confirme le rapport des sénateurs : « les restes à payer en matière de LBU s'élèvent à 736 millions d'euros. Surtout, le montant de restes à payer augmente en Guyane et à Mayotte ».¹⁶

Figure n°9 : Évolution des crédits de la LBU ouverts en LFI entre 2010 et 2023 (PLF), en euros

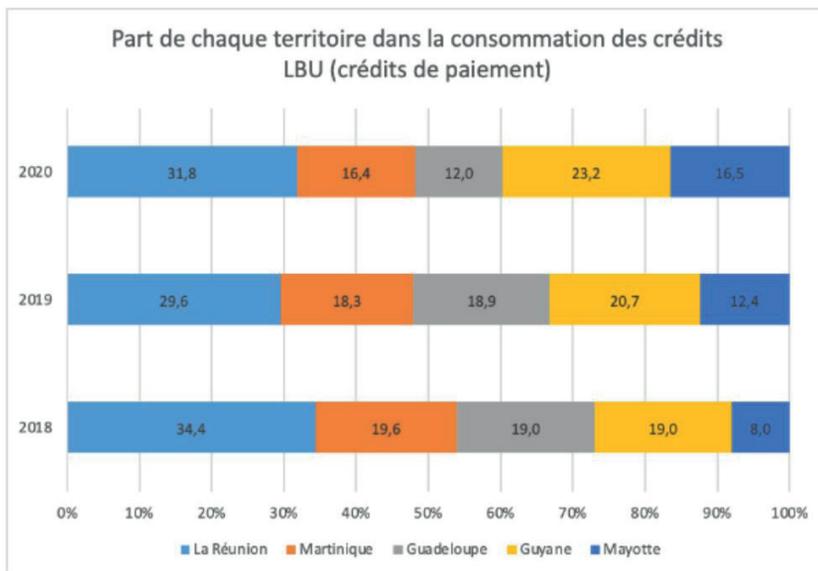


Source : Commission des finances du Sénat à partir des documents budgétaires (rapports annuels de performance), PLF 2023

Sur la période 2018-2020, la répartition des crédits de paiement évolue. Ces derniers n'augmentent qu'en Guyane et à Mayotte (figure n°10). Les crédits ne sont plus attribués seulement en

fonction des tendances passées, mais aussi en fonction des besoins remontés par les services de l'État en lien avec les bailleurs sociaux.

Figure n°10 : Part de chaque territoire dans la consommation des crédits de paiement LBU



Source : commission des Lois à partir des données transmises par la DGOM, PLF 2022

La dépense fiscale a été réorientée vers le logement social, mais elle a, en même temps, globalement diminué.

La loi de finances de 2014 a marqué la montée en puissance du crédit d'impôt en faveur de l'investissement locatif social (Article 244 quater X du Code général des Impôts), au détriment de la défiscalisation (Art 199 undecies A et

D du CGI) (figure n°11). Aujourd'hui, dès que le bailleur est agréé et qu'il obtient sa LBU, il y a déclenchement du crédit d'impôt. Pour autant, on constate que la dépense fiscale globale a fortement chuté entre 2015 et 2020 ; le passage de la défiscalisation au crédit d'impôt semble avoir impacté à la baisse la dépense fiscale globale en faveur du logement social.

¹⁵Rapport du Conseil National de l'habitat : « Pour des politiques de l'habitat plus efficaces dans les Outre-mer », juin 2023

¹⁶Rapport d'information de M. Guillaume CONTARD, Mme Micheline JACQUES et M. Victorin LUREL, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer. N° 728 tome I (2020-2021), 1er juillet 2021

Figure n°11 : Évolution de la défiscalisation et du crédit d'impôt en M€

Dispositif	Base légale	Impôt concerné	Chiffrage pour 2015	Chiffrage pour 2016	Chiffrage pour 2017	Chiffrage pour 2018	Chiffrage pour 2019	Chiffrage pour 2020
Défiscalisation des investissements en matière de logement	Art. 199 undecies A et 199 undecies D du CGI	IR	180	138	110	100	70	72
Défiscalisation dans le logement social	Art. 199 undecies C	IR	202	225	205	148	68	70
Crédit d'impôt pour les investissements dans le logement social	Art. 244 quater X du CGI	IS	0	0	27	70	60	60
TOTAL			382	363	342	318	198	202

Source : Projet de loi de finance pour 2020 : Outre-Mer

La demande pressante d'extension du bénéfice du crédit d'impôt au parc locatif social de plus de 20 ans a enfin été entendue par le Comité interministériel des Outre-mer du 18 juillet dernier.

Compte tenu des travaux de rénovation nécessaires dans un parc vieillissant, l'USHOM demandait, de façon pressante, l'extension du bénéfice du crédit d'impôt à l'ensemble du parc locatif social qui a plus de vingt ans. C'est chose faite avec la mesure 18 du CIOM de juillet 2023 : « *Étendre en Outre-mer le crédit d'impôt de rénovation des logements sociaux hors des Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Afin d'accélérer la rénovation des logements sociaux en Outre-mer, le Gouvernement décide d'étendre le crédit d'impôt à la réhabilitation du parc social hors Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).* ».

Le succès des prêts d'Action Logement, octroyés dans le cadre de son Plan d'investissement volontaire Outre-mer, a mis en exergue le besoin de

financement des bailleurs en même temps que la nécessité d'assouplir l'accès aux prêts de la Banque des territoires.

Les prêts d'Action Logement ont été rapidement mobilisés par les bailleurs sociaux. Cela a souligné leur besoin de financement. Il faut dire que les prêts d'Action Logement étaient particulièrement attractifs en matière de taux, de durée et de différé d'amortissement et étaient octroyés sans garantie des collectivités. A contrario, les opérateurs ont pointé trois freins à la mobilisation du PIV OM, qui ont, d'ailleurs, empêché la consommation de la totalité du PIV OM (reliquat d'environ 450 M€) : i) le PIV OM venait en concurrence des prêts CDC, plutôt que d'intervenir en complémentarité (par exemple pour la démolition ou pour les surcoûts des réhabilitations...), ii) que les modalités de mobilisations de ces fonds ne relevaient pas du droit commun, le processus de validation relativement complexe en commission locale puis nationale indépendamment du montant, iii) que

les droits de réservations demandés en contrepartie de ces financements étaient qualifiés par certains opérateurs de démesurés. S'agissant des garanties des collectivités locales demandées par la CDC, financeurs, nous savons que de nombreuses collectivités ultramarines ne peuvent pas se porter garantes compte tenu de l'état de leurs finances. Fréquemment, les bailleurs sociaux doivent en conséquence rechercher des garanties auprès des Conseils régionaux et/ou départementaux. Cela accroît considérablement les délais et peut conduire à l'abandon de projets. Les bailleurs sociaux ultramarins souhaitent, à la fois que la Banque des territoires assouplisse ses conditions d'octroi de prêts, et que les EPCI, dotés de Programmes locaux de l'habitat, puissent se porter garants, soulignant que la garantie apportée, par défaut, par la Caisse de garantie du logement locatif social est relativement onéreuse (2%).

Les ménages ultramarins sont moins solvabilisés que les ménages hexagonaux.

Les bailleurs sociaux peuvent encore compter sur les aides aux logements pour solvabiliser des ménages aux

capacités contributives fréquemment très restreintes. Nous verrons cependant que ces aides au logement sont inférieures à celles qui sont versées aux ménages hexagonaux.

Des allocations logement inférieures.

En 2020, les foyers ultramarins bénéficient d'un montant moyen d'allocation logement de 290,3 € par ménage, contre 224,7 € pour un foyer hexagonal.¹⁷ Mais la figure n°12, établie à partir du simulateur de la Caisse nationale d'allocation familiale, par le Haut Conseil de famille, de l'enfance et de l'âge, montre qu'à composition familiale égale, les ménages ultramarins bénéficient d'un montant d'allocation logement toujours inférieur à celui des ménages hexagonaux et que cet écart se creuse avec le nombre d'enfants. Cet écart est significatif puisque pour un couple avec 2 enfants, il s'élève à 612 € par an, et pour un couple avec 4 enfants à 972 €. À noter, le plafonnement à 6 personnes à charge pour le calcul de l'allocation logement pour les Ultramarins a été supprimé le 1er janvier 2023, alors qu'il était en vigueur jusque-là !

¹⁷Sources : Cnaf, Filéas FR2 (2013) et Allstat FR6 (2020) ; Insee, estimations de la population au 1er janvier 2014 et 1er janvier 2021.

Figure n° 12 : Différences entre les montants des allocations de logement dans l'Hexagone et dans les DROM en fonction de la composition familiale, en euros¹⁸

Composition familiale	Revenus	Loyer	Montant d'AL Hexagone (1)	Montant d'AL DROM (2)	Différence mensuelle (1) - (2)
Isolé sans enfant	9 600	350	157 à 197	107 à 147	- 50
Couple sans enfant	9 600	350	157 à 197	107 à 147	- 50
Isolé - 1 enfant	14 000	450	258 à 298	207 à 247	- 51
Couple - 1 enfant	14 000	450	258 à 298	207 à 247	- 51
Isolé - 2 enfants	15 000	500	318 à 358	263 à 303	- 55
Couple - 2 enfants	15 000	500	318 à 358	263 à 303	- 55
Isolé - 4 enfants	17 000	600	451 à 491	370 à 410	- 81
Couple - 4 enfants	17 000	600	451 à 491	370 à 410	- 81
Isolé - 6 enfants	19 000	700	562 à 602	471 à 511	- 91
Couple - 6 enfants	19 000	700	562 à 602	471 à 511	- 91

Un forfait charge minoré.

Par rapport à l'Hexagone, les forfaits charges dans les DROM sont minorés de façon considérable (près de 50 % pour un bénéficiaire isolé ou couple sans personne à charge) au motif de l'absence d'équipement de chauffage (figure n°13). Pourtant, si les dépenses de

chauffage sont effectivement moindres, d'autres charges sont plus élevées, comme celles liées à l'eau (figure n° 14), aux systèmes de climatisation ou encore à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (celle-ci s'élève, par exemple, en Guadeloupe à 274€ par logement contre 150€ en moyenne nationale).

Figure n°13 : Montants forfaitaires des charges (en euros)

Désignation	Toutes zones (Hexagone) ¹⁹	Toutes zones (Outre-mer) ²⁰
Bénéficiaire isolé ou couple sans personne à charge	56,12	37,67
Par personne supplémentaire à charge	12,72	9,69

Source : Rapport du Conseil de la Famille du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge adopté par le Conseil de la famille le 15 mars 2022

¹⁸Rapport du Conseil de la Famille du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge. La situation des familles dans les départements et régions d'Outre-mer (Drom) : Réalités sociales et politiques menées. Rapport adopté par le Conseil de la famille le 15 mars 2022.

¹⁹ Art 9, art. 34 et art. 40 de l'arrêté du 27 septembre 2019 modifié par arrêté du 16 août 2022 (art. 1)

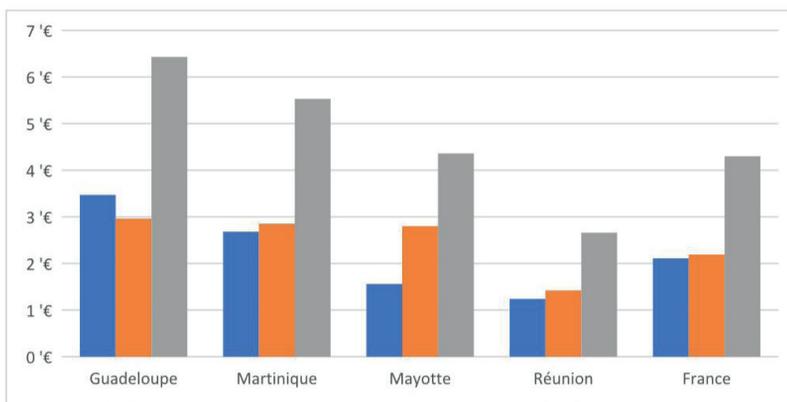
²⁰ Art 46 de l'arrêté du 27 septembre 2019 modifié par arrêté du 26 décembre 2022 relatif au calcul des aides personnelles au logement pour l'année 2023 (art. 1)

Des prix des services de l'eau et de l'assainissement collectif plus onéreux.

Dans 3 DROM sur 4 (la Guyane ne disposait pas de données à la date d'extraction du jeu de données), selon les données de l'Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement, le prix moyen du service de l'eau et de l'assainissement collectif est plus élevé que pour la

France entière (figure n°14). Ces différences sont très sensibles avec la Guadeloupe (+ 50 %) et la Martinique (+ 29 %). Une consommation annuelle de 120 m³ d'eau (moyenne retenue par l'Insee) correspond à une facture annuelle de 516 €/an au niveau national, soit une mensualité de 43 €/mois, alors qu'en Guadeloupe, cela correspond à une facture annuelle de 771,6 €/an, soit une mensualité de 64,3 €/mois.

Figure n°14 : Répartition du prix moyen local TTC par m³ (eau potable + assainissement collectif) en fonction des bassins en 2020



Source : Sispea (OFB) – DDT(M)/DRIEAT/DEAL - Collectivités – Données 2020 (2022) NB : la Guyane ne dispose pas de données à la date d'extraction du jeu de données

Un zonage qui date de 1978.

Enfin, l'ensemble des DROM est classé en Zone 2.²¹ Depuis sa définition en 1978, ce zonage n'a connu que des évolutions limitées. Le zonage 1/2/3 est un paramètre entrant dans le calcul

des aides au logement (AL et APL). Il est également employé afin de déterminer les plafonds de loyers et de ressources du logement social (PLAI et PLUS). Pour de nombreux acteurs ultramarins, ce zonage gagnerait à être affiné, la situation du marché du logement étant

²¹ Le zonage est régi par l'article 2 terdecies de l'annexe III au Code général des impôts et relatif au classement des communes par zones et mis en application par l'arrêté du 17 mars 1978.

parfois plus détendue dans certains secteurs comme, par exemple, à CAP Nord Martinique. Cela permettrait des loyers plus abordables pour les ménages.

La production de logements sociaux est une équation de plus en plus difficile à résoudre pour les bailleurs sociaux.

Des ressources en berne.

Sur les quinze dernières années, les flux financiers vers le parc locatif social public sont globalement en reflux alors que les besoins de production de logements sociaux augmentent, évoluent qualitativement et que le parc social existant doit être rénové massivement. Il faut souligner que ces flux sont de moins en moins concentrés sur le LLTS alors que c'est ce produit qui est le plus en correspondance avec les capacités contributives des ménages. Il faut observer que les ménages ultramarins sont moins solvabilisés par les allocations logement que leurs compatriotes hexagonaux, notamment au niveau du forfait charges.

Des coûts en hausse.

Les bailleurs sociaux doivent faire face à un foncier aménagé rare, de plus en plus cher, et à des coûts de construction sensiblement plus élevés que dans l'Hexagone (cf. Axe VII) qui ont, de surcroît, connu ces deux dernières années une véritable flambée (+ 25 %).

Des difficultés accrues pour produire plus de logements sociaux et très sociaux et adapter l'offre à une demande en évolution.

Le modèle de financement actuel du logement social atteint ses limites.

Le montant de LBU tourne autour de 16 à 25 %. Avec le crédit d'impôt, on arrive à un niveau de financement de 40 à 50 % du coût de l'opération. Le bouclage du plan de financement se fait avec les prêts contractés, soit auprès de la CDC, soit auprès d'Action Logement. 20 ou 30 % de la LBU peuvent être décaissés dès le démarrage de l'opération. Après, c'est selon le rythme d'avancement de l'opération. Quant au crédit d'impôt, il est versé une fois que l'opération est terminée. Par ailleurs, selon les produits, les plafonds de loyers varient et le taux de subvention vise à compenser les différences de loyers. Le projet de loi de finances 2023 précise : « Les LLS, LLTS et LLTSA sont principalement financés par une subvention de l'État, le crédit d'impôt et des prêts bonifiés de la Caisse des dépôts et consignations. Ces trois produits se distinguent par la différence de plafonds de loyers et de ressources auxquels ils sont soumis. Les plafonds de loyers du LLTS étant inférieurs ou égaux à 80 % de ceux du LLS et les plafonds de loyers du LLTSA étant inférieurs de moitié à ceux du LLTS, des aides publiques spécifiques sont nécessaires pour compenser ces différences de loyer. Ainsi, le taux de subvention maximal est de 27 % du montant de l'opération pour le LLS et de

32,5 % en LLTS. Il peut être de 100 % pour le LLTSA. De plus, la bonification du prêt pour le LLTS est plus importante que celle octroyée pour le logement social. Ces prêts s'amortissent entre 30 et 40 ans en moyenne (...).

« L'effet ciseau » devient de plus en plus redoutable.

De fait, pour les bailleurs sociaux, un ensemble de facteurs font que les financements actuels sont de moins en moins suffisants :

Sortir des loyers à des tarifs très modérés, répondre en volume à la demande devient, de l'aveu même des responsables du logement social de plus en plus complexe « Si le mixe LBU-Crédit d'impôt a plutôt bien fonctionné jusque-là, avec la flambée des coûts, nous nous interrogeons, nos opérations sont de plus en plus difficiles à équilibrer. On est victime d'un effet ciseau, d'une part, il y a paupérisation de la population, d'autre part, il y a flambée des coûts de construction. Dès lors, comment sortir des loyers correspondant aux capacités contributives des ménages ? », Jean-Marc Henry, directeur général de la SMHLM ;

Les collectivités locales ont de moins en moins les ressources pour mettre à disposition des bailleurs sociaux des terrains bon marché, à 1€ symbolique comme cela se pratiquait, pour que les

bailleurs puissent baisser le coût au m² des logements ;

Les bailleurs sociaux doivent, de plus en plus, jouer un rôle d'aménageur, cela a un coût élevé et finit par se répercuter sur le montant des loyers ;

Compte tenu de l'âge récent de leur parc de logements, les bailleurs sociaux n'ont pas suffisamment de fonds propres pour financer leurs opérations. Philippe Clémantot (FedEpl) résume parfaitement la situation : « Vu le modèle économique HLM, si nous voulons sortir des niveaux de loyer très bas, ça ne peut se faire qu'à condition que nous disposions de fonds gratuits considérables. En deux mots, moins nous devons recourir à l'emprunt et plus nous pouvons sortir des loyers abordables. On serait en métropole, la question ne se poserait pas de la même manière parce que les collectivités peuvent apporter des fonds complémentaires et que les bailleurs mobilisent des fonds propres. Le problème en Outre-Mer, c'est que les collectivités n'interviennent pas en subventionnement des opérations et que les bailleurs n'ont pas assez de fonds propres²² ». Jean-Marc Henry complète « 40 % à 50 % de taux d'aide, c'est a priori correct. Mais, quand on pose l'équation à résoudre, c'est très complexe : faiblesse des revenus des ménages, aides au logement inférieures à celles de l'Hexagone, coûts de production sensiblement plus élevés, assises

²² Rapport du Conseil National de l'Habitat, « Pour des politiques de l'habitat plus efficaces dans les Outre-mer », 29 juin 2023.

financières des bailleurs plus fragiles. La péréquation opérée aujourd'hui par les opérateurs entre les produits (LLTS, LLS et PLS) ne permet pas d'aller plus loin en termes d'équilibre financier des opérations. Il faut que la puissance publique dope le très social. In fine, nous pensons qu'il faut mettre en cohérence le modèle de financement du logement social ultramarin avec la réalité des revenus des ménages, très éloignée de celle de l'Hexagone ».

Ces difficultés sont accentuées avec l'évolution de la demande :

La demande de petites surfaces se multiplie ; or ces logements sont plus coûteux que les autres à produire au m² et les demandeurs ont le plus souvent des ressources très modestes. Valérie Lenormand, directrice générale de la SHLMR, tire la sonnette d'alarme à ce sujet : « On rencontre un vrai problème pour loger les personnes seules, qui sont de plus en plus nombreuses. Ce sont les petits logements qui reviennent le plus cher au m² et les demandeurs, souvent des personnes âgées, ont des ressources très limitées. Nous n'y arrivons pas et, aujourd'hui, de fait, une péréquation s'opère entre les loyers. Il y a là un enjeu très fort. Actuellement, pour diminuer les coûts, la DEAL majeure la LBU pour surcharge foncière. Mais la DEAL ne le fait que si les collectivités

territoriales sont partantes. Peut-être faut-il mettre en place une modulation de la LBU selon les besoins prioritaires : les petits logements, l'adaptation des logements au vieillissement, la rénovation énergétique ? Peut-être faut-il davantage solvabiliser les personnes âgées via les allocations logement ? ».²³

Les opérations de rénovation doivent s'accélérer, or ces opérations s'avèrent très onéreuses ; Caroline Acosta (FedEpl) porte le diagnostic suivant : « Le parc social immobilier date de plus de trente ans. Quand nous l'avons construit, c'était au moment où il y avait des familles nombreuses. Aujourd'hui, la pyramide des âges s'inverse, nous devons adapter notre parc social au vieillissement. Est-ce que c'est moins cher de transformer un logement où il y a quatre chambres en deux appartements ? Est-ce que c'est moins cher de construire du neuf et de raser ? Effectivement, de temps en temps, c'est plus simple de construire du neuf par rapport aux normes, aux réglementations et aux financements ».²⁴ Pour Philippe Clémandot (FedEpl) : « Les coûts de rénovation sont élevés et les aides ne sont pas à la hauteur. Et puis, il y a une telle pression sur le neuf que les bailleurs le favorisent. Du coup, les programmes de neuf sont arbitrés devant la réhabilitation et les plans stratégiques de patrimoine. C'est un vrai sujet ».

²³ Entretien avec les DG des organismes de logement social des Outre-mer, membres de l'USHOM.

²⁴ Rapport du Conseil National de l'habitat : « Pour des politiques de l'habitat plus efficaces dans les Outre-mer », 29 juin 2023.

Les réticences des collectivités locales et la fragilité de l'appareil de production du BTP.**Les réticences des collectivités locales à produire du logement social.**

La difficulté à produire du logement social est aussi le résultat des réticences grandissantes des collectivités locales à promouvoir des programmes de logements locatifs sociaux. Certaines communes considèrent qu'elles comptent déjà suffisamment de logements sociaux, comme la ville de Saint-Denis, à la Réunion, avec un taux de 37 %. D'autres communes ne veulent pas accueillir les ménages démunis des communes voisines. De façon générale, les élus évoquent une nécessaire mixité sociale et redoutent une ghettoïsation. Certains avancent aussi ne pas disposer du foncier suffisant. Ainsi, malgré les agréments LBU obtenus, beaucoup de communes freinent les projets au moment de passer à la délivrance des permis de construire ou à la garantie d'emprunt. Le problème, c'est que les demandeurs de logements sociaux, le plus souvent leurs administrés, ont en grande majorité des revenus inférieurs aux plafonds LLS et LLTS. À ce propos,

Jeannick Atchapa (Vice-Président au Conseil départemental de La Réunion) précise : « 33 % des demandeurs de logement perçoivent le RSA, contre 12 % au niveau national²⁵ ». Cette inadéquation persistante entre la demande et l'offre de logement social peut avoir des conséquences préoccupantes à terme.

Cette réticence envers le logement social se retrouve dans la mise en œuvre de l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), qui oblige les communes à disposer d'un quota de logement social. Dans les DROM, 61 communes sont concernées par cette obligation. 19 communes doivent disposer de 25 % de logements sociaux au minimum et 42 communes doivent respecter un taux de 20 %²⁶. Cette obligation concerne 21 communes en Martinique, 17 en Guadeloupe, 16 à La Réunion, 6 en Guyane et 1 à Mayotte. De nombreuses communes avancent qu'elles ne sont pas en mesure de remplir leurs objectifs, étant dans l'impossibilité de les réaliser, car disposant d'un foncier insuffisant ou se situant dans des zones à risques, etc.

²⁵ Colloque « Les territoires, la clé de l'efficience des politiques de l'habitat », 26 septembre 2022, organisé par l'USHOM en partenariat avec l'Interco 'Outre-mer et l'ACCDOM], Palais du Luxembourg.

²⁶ Les communes de plus de 3 500 habitants – et de 1 500 habitants dans l'agglomération parisienne – appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025. Toutefois, dans les communes appartenant à des territoires dont la situation locale ne justifie pas un renforcement des obligations de production, cette obligation est fixée à 20 % de logements sociaux. Par ailleurs, les communes de plus de 15 000 habitants en croissance démographique de plus de 5 %, ne se situant pas dans les territoires précités et justifiant d'un effort de production supplémentaire au vu du fonctionnement de leur marché local de l'habitat, ont également l'obligation de disposer de 20 % de logements sociaux.

En fait, compte tenu des taux très significatifs de population éligible, tant au LLS qu'au LLTS, les taux de 25 ou de 20 % paraissent raisonnables. D'autant que ces taux peuvent être atteints de plusieurs façons : logements sociaux, mais aussi accession sociale à la propriété (excepté les LES qui devraient intégrer le quota SRU),²⁷ conventionnement du parc existant et reconquête des logements vacants et dégradés, opérations de maîtrise d'ouvrage d'insertion, bail réel solidaire, etc. Néanmoins, le périmètre d'application de ce taux et plus généralement la conception de l'équilibre territorial doit associer les élus locaux pour gagner en adhésion. En effet, alors que la diversité des politiques locales est une des conséquences logiques et prévisibles de la décentralisation, le législateur a veillé à élaborer un cadre de plus en plus contraint en matière d'orientation des politiques du logement : taux de logements sociaux à atteindre, nombre de places d'hébergement à créer, aire d'accueil de gens du voyage à réaliser

etc. En outre-mer encore plus qu'ailleurs, les outils tel que le PLOM définissent le nombre et type de logement à produire. Aussi, le modèle implicite d'équilibre territorial de l'habitat est dessiné par le législateur et laisse peu de place à une véritable territorialisation. L'adhésion du collectif étant une des clés du succès de cette politique, il conviendrait de réfléchir à une conception locale de l'équilibre territorial.

La fragilité de l'appareil de production du BTP.

Dans tous les DROM, les bailleurs sociaux déplorent un manque d'acteurs du BTP et observent, avec inquiétude, leurs difficultés grandissantes à recruter de la main-d'oeuvre. De nombreux appels d'offres restent infructueux. De façon générale, le tissu des entreprises du BTP se fragilise. Certaines entreprises ne parviennent pas, par exemple, à rembourser leur Prêt garanti par l'État (PGE) contracté lors de la crise sanitaire.

²⁷ On voit mal pourquoi les LES, parfois très nombreux dans une commune, ne feraient pas partie du quota SRU au même titre que les PSLA ou les logements sociaux vendus pris en compte par le quota SRU pendant une durée de 10 ans.

LES MESURES PROPOSÉES PAR L'USHOM

Mesure 7 : Promouvoir une stratégie de production et de rénovation du parc locatif social public pour répondre aux besoins des populations.

Une stratégie doit être construite par territoire, via les PLH (cf. Axe I), pour développer le parc social selon la demande locale et le rénover selon son état ;

Les besoins en logement doivent être évalués selon la demande (SNE), mais aussi, les hypothèses d'évolution démographique, de décohabitation, de flux migratoires et l'habitat spontané ;

Le montant des crédits LBU est objectif selon l'ensemble de ses besoins, ils s'inscrivent dans le cadre du plan de stratégie de rattrapage sur 10 ans et la loi de programmation pluriannuelle sur 5 ans.

Mesure 8 : Réunir les conditions financières pour augmenter la production de logements sociaux et très sociaux et rénover le parc existant.

Augmenter la production de logements sociaux et très sociaux, soit le couple « Ligne budgétaire unique / Crédit d'impôt » :

En volume pour répondre à la demande de logements sociaux et très sociaux ;

En pourcentage par opération de logement en raison de l'effet ciseau de plus en plus prononcé entre capacités contributives des ménages et coûts de production de plus en plus élevés.

Étendre effectivement le crédit d'impôt de rénovation des logements sociaux hors des Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ;

Mettre en place un plan territorial de rénovation et de décarbonation du parc social ancien

Faciliter l'accès aux prêts de la Banque des territoires en matière de garantie (permettre aux EPCI de se porter garants) et alléger le coût de garantie de la Caisse de garantie du logement locatif social ;

Réinjecter les fonds non consommés du Programme d'intervention volontaire d'Action Logement étant donné leur utilité ;

Lancer un chantier relatif à l'équilibre financier des opérations de logements sociaux étant entendu les difficultés grandissantes à les mettre en œuvre. Par exemple, en testant la modulation du couple LBU-Crédit d'Impôt selon les besoins prioritaires : petits logements, adaptation des logements au vieillissement, rénovation énergétique ?

Ou encore en s'interrogeant sur la solvabilisation des ménages les plus précaires par les allocations logement.

Mesure 9 : Mieux répondre aux besoins évolutifs des ménages.

Produire et rénover des logements sociaux en adéquation avec les besoins des ménages et leurs évolutions (typologie des logements, adaptation au vieillissement, économies en énergie, modes d'habiter) ;

Moduler le taux de LLTS par programme. Ce taux peut être supérieur au seuil de 30 % selon les territoires.

Mesure 10 : Solvabiliser avec équité les ménages ultramarins

Les ménages ultramarins doivent être solvabilisés comme ceux de l'Hexagone. Le barème des aides au logement est aligné sur celui de l'hexagone et le forfait charges est revu pour prendre en compte la réalité des coûts. Par ailleurs, une révision du zonage est mise à l'ordre du jour.

Mesure 11 : Créer les conditions pour promouvoir l'offre de logements sociaux et très sociaux.

Faire en sorte que les collectivités locales soient plus enclines à accueillir des logements sociaux, en leur proposant des opérations comprenant mixité sociale et fonctionnelle (habitat, services, équipements, industrie, etc.). Côté habitat, il est possible de mêler

PLS, LLS, LLTS, accession sociale à la propriété, logements étudiants, Foyers jeunes travailleurs ou encore EHPAD et BRS. Cela suppose également que les collectivités territoriales se dotent de Programmes locaux de l'habitat opérationnels.

Entreprendre une étude concertée en impliquant l'État, les élus et les socioprofessionnels sur tous les territoires dans l'objectif d'interroger la conception collective de l'équilibre territorial, de la politique de peuplement et du périmètre d'application des quotas SRU. L'adhésion de l'ensemble des parties prenantes étant déterminante pour le succès des politiques menées.

Conforter le tissu d'entreprises et d'artisans du BTP (finances, formation, etc.).

AXE III

RELANCER L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ EN RAISON DE SES VERTUS ECONOMIQUES ET D'INCLUSION SOCIALE



Les Ultramarins sont viscéralement attachés à la propriété. Plusieurs outils sont à disposition pour promouvoir une accession sociale à la propriété en lien avec le taux d'efforts des ménages. Mais il n'y a pas pour l'instant de réponse à hauteur des attentes des populations. Nous restons à la recherche de la bonne martingale.

Le logement évolutif social, un produit qui a périclité.

Le Logement évolutif social (LES) a joué un rôle considérable dans les années 2 000 avec 1 000 à 1 500 logements construits par an. La majorité de ces LES a été produite pour sortir les ménages des bidonvilles, dans le cadre d'opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI). Le LES a facilité l'insertion sociale de ces ménages très modestes en leur permettant de sortir de l'insalubrité et d'accéder à la propriété. Mais le produit LES a été progressivement délaissé, en tombant à un étiage de 500 réalisations par an dans les années 2010/2017, puis en s'arrêtant brutalement en 2018, avec la suppression de l'APL accession. Compte tenu de son importance économique et sociale, l'ensemble des acteurs ultramarins s'est mobilisé avec succès pour le rétablissement de l'APL accession dans les territoires ultramarins. Mais le redémarrage du LES reste timide pour plusieurs raisons. Les opérations de résorption de l'habitat insalubre se

sont raréfiées, notamment en raison de leur durée dans le temps (10 à 15 ans). Faute d'un accompagnement social et technique suffisant, de nombreux LES se sont rapidement dégradés. Et puis le montage d'un projet LES suppose à la fois une aide conséquente des collectivités locales, or celles-ci sont de moins en moins enclines à faire cet effort ; de plus, le ménage doit avoir la possibilité d'emprunter pour boucler le plan de financement de son projet, or, malgré les fonds de garantie, les banques sont de plus en plus réticentes à allouer ces prêts. Par ailleurs, aujourd'hui, les ménages sont moins disposés qu'autrefois à effectuer des travaux de finition. Le rapport d'évaluation du LES en Outre-mer, établi par le Ministère,²⁸ observe également que le LES ne prend pas en compte certaines spécificités locales, par exemple : le mode d'habiter mahorais (possibilité de construire un étage supplémentaire) ou en incluant le financement de la régularisation foncière (pierre d'achoppement fréquente pour les Antillais). Enfin, l'augmentation des coûts des matériaux constitue un frein important au redéploiement du dispositif LES, leur réduction avait été précisément identifiée par le Ministère comme un levier à sa relance.

Pour autant, le LES diffus reste intéressant lorsque le ménage, bien qu'ayant des revenus très faibles, dispose d'un terrain. En effet, cela réduit

²⁸ « Aide à l'accession sociale et très sociale à la propriété Outre-mer : Évaluation du dispositif du logement évolutif social (LES) », Octobre 2021, Ministère des outre-mer, DGOM, Département de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective.

significativement le coût d'opération et donc le montant que la collectivité doit apporter au ménage pour compléter sa contribution. Enfin, le LES Groupé, en cas de poche d'habitat insalubre, comme à Mayotte, peut encore faire levier.

Le Prêt social de logement accession (PSLA), l'attente d'un PSLA -Très social.

Le Prêt social de logement accession n'est quant à lui pas spécifique aux DROM. Il n'est pas non plus financé par la LBU, comme le LES, mais il bénéficie du Crédit d'impôt. Ce dispositif de location-accession comprend deux phases. Lors de la première phase, le ménage paie une redevance qui comprend une fraction locative et une fraction acquisitive. Cela lui permet de tester sa capacité de remboursement. À l'issue de cette première phase, le ménage a la possibilité de devenir propriétaire de son logement. Jusque-là, ce dispositif a été moins déployé en Outre-mer que le LES. Précisons que les enveloppes ne sont pas les mêmes, le budget d'un LES tourne autour de 100/150 k€ quand celui d'un PSLA tourne autour de 200/250 k€.

Comme les autres, ce produit est frappé par l'inflation. Les coûts de construction augmentent, le taux des prêts aux particuliers également. De surcroît, l'annonce a été faite que le Prêt à taux zéro (PTZ), qui permet de boucler le plan de financement des particuliers, allait être supprimé pour les maisons individuelles à partir du 1er janvier 2024.

« Si le PTZ n'est pas maintenu dans les Outre-mer, ce sera très difficile de continuer à faire du PSLA. Cela serait dommage, car une version très sociale du PSLA serait vraiment utile pour lutter contre l'habitat insalubre, organiser, par exemple, le déplacement des ménages habitant dans les maisons mises en danger par le recul du trait de côte. Dans ce cas, nous avons le plus souvent affaire à une population âgée, non solvable et très attachée à son logement. Pour réussir ces déplacements, il faut être en mesure de proposer à ces ménages un reste à charge quasiment couvert par l'APL accession. Pour que cela fonctionne, il faudrait encore que la phase locative s'étale sur une quinzaine d'années, que la LBU prenne en charge le foncier et l'accompagnement social des ménages. Si, en plus, on peut mobiliser du fonds Barnier et une aide des collectivités locales, on peut y arriver », Dominique Joly, Directeur de la Société Pontoise HLM (Guadeloupe) et de Cap Accession Guyane. Ajoutons que pour ce type d'opération, les opérateurs ne sont pas éligibles aux prêts de la Banque des territoires. En effet, celle-ci ne finance sur fonds d'épargne que le logement locatif social. Le problème, c'est que de nombreux ménages précaires ne veulent pas aller en collectif. Ce PSLA très social permettrait à la fois de promouvoir un produit plus adapté au taux d'effort des ménages et d'aller vers plus de mixité sociale en tissu urbain, comme les collectivités locales le demandent.

LES MESURES PROPOSÉES PAR L'USHOM

Mesure 12 : Relancer l'accèsion sociale à la propriété des ménages en toilettant le Logement évolutif social.

Relancer le Logement évolutif social (LES) en le toilettant pour prendre en compte les nouveaux besoins des ménages et les modes d'habiter locaux ;

Simplifier le financement du LES diffus.

Mesure 13 : Renforcer les « Prêt social de logement accession » et en créer une version plus sociale.

Renforcer le Prêt social de logement accession (PSLA) et en promouvoir une version plus sociale. Par exemple, en faisant passer le taux du Crédit d'impôt de 35 à 40 % ou, encore, en encourageant les collectivités territoriales à allouer une aide aux ménages ;

Rendre les opérateurs, qui font des opérations de PSLA, éligibles aux prêts de la Banque des territoires.

Mesure 14 : Maintenir le PTZ dans les DROM et promouvoir les formules acquisition-amélioration LES et PSLA pour récupérer des logements vacants.

Maintenir le Prêt à taux zéro dans les DROM, complémentaire aux LES et PSLA, au risque de ne plus être en mesure de répondre aux besoins d'accès à la propriété des Ultramarins ;

Promouvoir les formules « acquisition-amélioration » de deux produits, LES et PSLA, pour récupérer des logements vacants.

AXE IV

**RATTRAPER LE
RETARD DU À LA
MISE EN PLACE
TARDIVE DE L'APL
FOYER POUR QUE LES
MÉNAGES LES PLUS
FRAGILES AIENT DES
CONDITIONS DE VIE
DIGNES**



Les dispositifs vers les publics les plus fragiles souffrent d'une insuffisance patente.

L'APL foyer, décisive pour la soutenabilité des modèles économiques des Foyers de jeunes travailleurs (FJT), Maisons relais et autres Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), n'est effective dans les DROM que depuis avril 2023.

Ce retard a généré une insuffisance patente de places pour les Ultramarins les plus précaires et vulnérables (figure n°15). Par exemple, concernant le taux d'équipement en places d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes, le rapport sénatorial²⁹ précise que pour 1 000 personnes de 75 ans et plus, 122 places sont recensées dans l'Hexagone contre seulement 45,4 places dans les départements ultramarins.

Figure n°15 : Nombre de places logements spécifiques.

DROM	EHPAD	Foyers jeunes travailleurs	Maisons relais
Guadeloupe	232	41	112
Guyane	91	75	59
Martinique	890	60	216
Mayotte	0	0	48
La Réunion	548	66	135
Total DROM	1 761	242	570

Source : Dihal 2021 pour les maisons relais et les CHRS
 Source : base de données FINESS³⁰, extraite le 25 janvier 2023 pour les EHPAD et les FJT

La politique de résorption des bidonvilles doit évoluer.

La politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI), après avoir permis de traiter des poches d'habitat de fortune et informel, s'est enlisée dans des opérations qui s'étalent dans le temps, alors que ce phénomène, point

extrême du mal-logement, prospère à Mayotte et en Guyane. Les opérations de démolition de bidonvilles, à Mayotte et en Guyane, s'appuyant sur l'article 197 de la Loi Élan, sans possibilité réelle de relogement dans le parc locatif social ou dans des centres d'hébergement ne fait que repousser leurs occupants vers d'autres bidonvilles où la création de

²⁹ Rapport d'information de M. Guillaume GONTARD, Mme Micheline JACQUES et M. Victorin LUREL, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer. N° 728 tome I (2020-2021) – 1er juillet 2021

³⁰ Le Fichier national des établissements sanitaires et sociaux, nommé usuellement FINESS ou répertoire FINESS, a été mis au point et est géré par le Ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes

nouveaux bidonvilles dans des zones encore plus risquées. Tandis qu'au niveau hexagonal, l'instruction du 25 janvier 2018 « visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles » pose les principes d'un traitement global de ceux-ci et est accompagnée des budgets idoines. C'est la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), via son pôle « Résorption des bidonvilles », qui porte ce plan. Selon les calculs de celle-ci, cette nouvelle approche est moins coûteuse et plus efficace sur le long terme qu'une politique d'expulsion et de relogement répétitifs. Le nouveau produit Logement locatif très social adapté (LLTSA), expérimenté en Guyane et à Mayotte afin d'être en phase avec les ressources très basses des populations, notamment en sortie de bidonvilles, mérite d'être évalué. La subvention à 100 % jusqu'à 90 000 € est considérable, mais le montant des loyers attendu de l'ordre de 100 à 150 euros interroge sur la soutenabilité économique de ce produit dans le temps. Enfin, il est question de logements de 60 m², alors que les familles mahoraises et guyanaises ont en moyenne 5 à 6 enfants. Un suivi étroit du produit doit être mis en place.

Une politique du logement d'abord balbutiante.

La politique du logement d'abord, également portée par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement, est balbutiante dans les DROM, alors qu'elle est en forte adéquation avec les besoins de leurs publics les plus fragiles. Les appels à manifestation d'intérêt de mise en œuvre accélérée du logement, d'abord, ont permis d'obtenir de premiers résultats, mais ceux-ci restent largement en deçà des besoins. De fait, le nombre de places en Centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), et autres structures d'hébergement reste faible rapporté aux besoins (figure n°16). Quant au dispositif « Loc'Avantages » qui repose sur le triptyque : « décote de loyers, réduction d'impôt, prime », il n'est pas adapté aux réalités ultramarines : les observatoires de loyers pour mettre en œuvre les décotes de loyers ne sont, en général, pas suffisamment éprouvés, et les propriétaires-bailleurs sont fréquemment trop modestes pour bénéficier des avantages fiscaux annoncés.

Figure n°16 : Nombre et type de places d'hébergement généraliste par territoire

	Places CHRS ³¹	Places hors CHRS	Hôtel	RHVS ³² , CHS ³³ , Autres	TOTAL
Guadeloupe	175	30	6	0	211
Martinique	188	0	20	0	208
Guyane	81	79	16	0	176
La Réunion	404	71	130	0	605
Mayotte	16	724	0	36	776
DROM	864	904	172	36	1 976

Source : Dihal (rapport annuel de performance 2021, BOP 177 pour les données « France »)

LES MESURES PROPOSÉES PAR L'USHOM

Mesure 15 : Définir et mettre en œuvre dans chaque DROM un plan de rattrapage en termes de logements vers les publics les plus fragiles et rendre ces réalisations éligibles au Crédit d'impôt.

À la faveur de l'extension de l'APL-Foyer dans les DROM, l'ensemble des acteurs de chaque territoire (collectivités locales, bailleurs, associations) se mobilise pour promouvoir une stratégie de rattrapage des projets de maisons relais, foyers de jeunes travailleurs, résidences sociales et autres EHPAD, attendus par les publics les plus fragiles. Ces réalisations sont éligibles au crédit d'impôt.

Mesure 16 : Résorber les bidonvilles via une démarche incrémentale et des solutions innovantes et éprouvées.

Le déni français à l'égard du phénomène des bidonvilles ultramarins doit cesser. Cela passe par une instruction visant à traiter de façon globale et inclusive (logement, santé, emploi, scolarisation, etc.), les bidonvilles ultramarins, en s'inspirant de l'instruction du 25 janvier 2018 réservée à l'Hexagone. Chaque personne doit se voir proposer une solution digne de logement ou d'hébergement. Des programmes d'intervention complets et diversifiés doivent être promus avec aménagement foncier via les établissements fonciers (EPF) et les

opérations d'intérêt national (OIN), la régularisation foncière, l'accession sociale à la propriété (LES, PSLA très social), l'auto-construction et l'auto-réhabilitation encadrées (ACE et ARE), le Logement locatif très social adapté (LLTSA), l'aide à l'amélioration de l'habitat (AAH), la réalisation de villages relais, etc. Comme au niveau hexagonal, les moyens nécessaires en termes d'accompagnement social et financier doivent être mobilisés. Les questions assurantielles liées à l'ACE et l'ARE doivent trouver des solutions. Pour des raisons économiques (soutenabilité du modèle économique) et sociales (emplacement des logements, taille des familles, qualité du bâti), l'expérimentation du LLTSA à Mayotte et en Guyane doit faire l'objet d'un suivi rigoureux.

Mesure 17 : Promouvoir de façon massive la politique du Logement d'abord en l'adaptant aux réalités ultramarines.

La politique du « Logement d'abord », en forte adéquation avec les besoins sociaux des Ultramarins, est promue de façon massive via les appels à manifestation d'intérêt de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord, avec les « CHRS hors les murs », le dispositif « Un chez soi d'abord³⁴ » et le dispositif « Loc'Avantages » revu à l'aune des réalités ultramarines.

³¹ Les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) ont pour mission d'assurer l'accueil, le logement, l'accompagnement et l'insertion sociale des personnes ou familles connaissant de graves difficultés en vue de les aider à accéder ou à recouvrer leur autonomie personnelle et sociale. Il s'agit notamment de victimes de violence, de personnes confrontées à l'alcoolisme et aux toxicomanies ou de sortants de prison.

³² Résidence hôtelière à vocation sociale

³³ Centre hospitalier spécialisé

³⁴ Ce dispositif est une transposition des expériences Housing first et Pathways to Housing, lancées dans les années 1990 aux États-Unis. « Un chez soi d'abord » propose un accès direct dans le logement comme préalable à l'accès aux droits, à des soins efficaces et à une insertion sociale et citoyenne. Il offre aussi un accompagnement global et pluridisciplinaire au domicile. Le public visé était composé de personnes avec des troubles psychiatriques sévères (schizophrénie) et/ou ayant des addictions actives. Ces expérimentations ont démontré leur succès : 80% des personnes se sont maintenues dans leur logement après 4 ans et leur qualité de vie et leur santé se sont améliorées.

AXE V

**CONSTRUIRE UNE
STRATÉGIE POUR
AMÉLIORER LE PARC
PRIVE, QUI CONSTITUE 75 %
DU PARC DE LOGEMENTS,
MOBILISER LE PARC DES
PROPRIÉTAIRES BAILLEURS
ET DE LOGEMENTS
VACANTS À DES FINS
LOCATIVES SOCIALES ET
TRÈS SOCIALES**



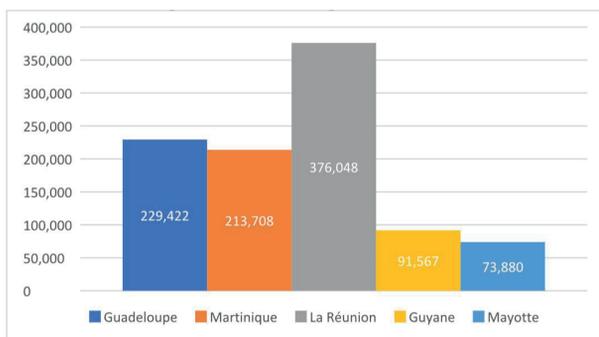
Le parc privé constitue 80 % du parc de logements des DROM. Il est marqué par l'inconfort, la vacance, un accès médiocre à l'eau et à l'assainissement. Enfin, point extrême du mal-logement, des milliers de logements sont faits de tôles, bois et végétaux.

Le parc de résidences principales est majoritairement occupé par des propriétaires-occupants. Le parc privé locatif est d'autant plus important que le parc social public est peu développé.

La proportion de logements vacants est supérieure à celle de l'Hexagone.

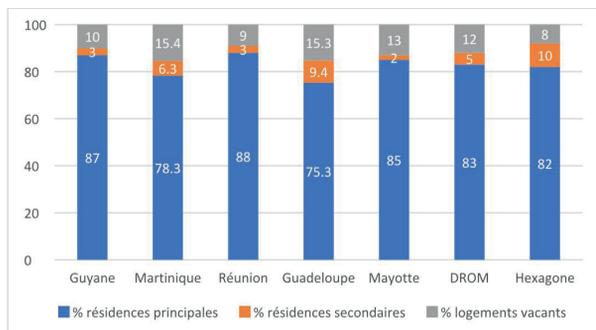
Le parc de logements des DROM comptait, en 2018, 984 625 logements (figure n°17). Il présente plusieurs caractéristiques différentes de celles du parc de logements hexagonal. S'il compte quasiment le même pourcentage de résidences principales, il compte moins de résidences secondaires (5 % contre 10 % dans l'Hexagone) et plus de logements vacants (12,1 % contre 8 %) (figure n°18).

Figure n°17 : Parc de logements en 2018



Source : Insee Dossier Logement 2018

Figure n°18 : Composition du parc de logements en 2018 par DROM (en %)



Source : INSEE Dossier Logement 2018

Concernant le statut d'occupation des résidences principales, la part de propriétaires-occupants ultramarins est légèrement inférieure à la moyenne nationale (53% contre 57,7 %), la part de

locataires ultramarins également (38% contre 39,9 %). En revanche, celle des « logés gratuitement³⁵ » est supérieure (8% contre 2,4 %) (figure n°19).

Figure n°19 : Répartition du parc de résidences principales par statut d'occupation

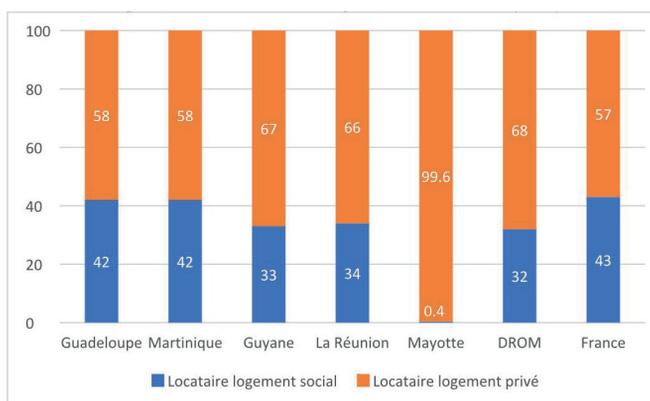
	Nombre de résidences principales	% de propriétaires	% de locataires	dont % locataires logement social	dont % locataires logements privés	% logés gratuitement
Guadeloupe	170 428	59 %	36 %	15 %	21 %	5 %
Martinique	165 876	54 %	38 %	16 %	22 %	7 %
Guyane	72 400	43 %	48 %	16 %	32 %	8 %
La Réunion	312 737	51 %	44 %	15 %	29 %	4 %
Mayotte	53 200	56 %	26 %	n.s.	26 %	18 %
Total DROM	774 641	53 %	38 %	12,4 %	26 %	8 %
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

Le parc locatif des DROM est composé du parc privé (68%) et du parc public (32%) (figure n°20). La part du parc locatif privé

est d'autant plus importante que le parc social public est faible, c'est notamment, le cas en Guyane et à Mayotte.

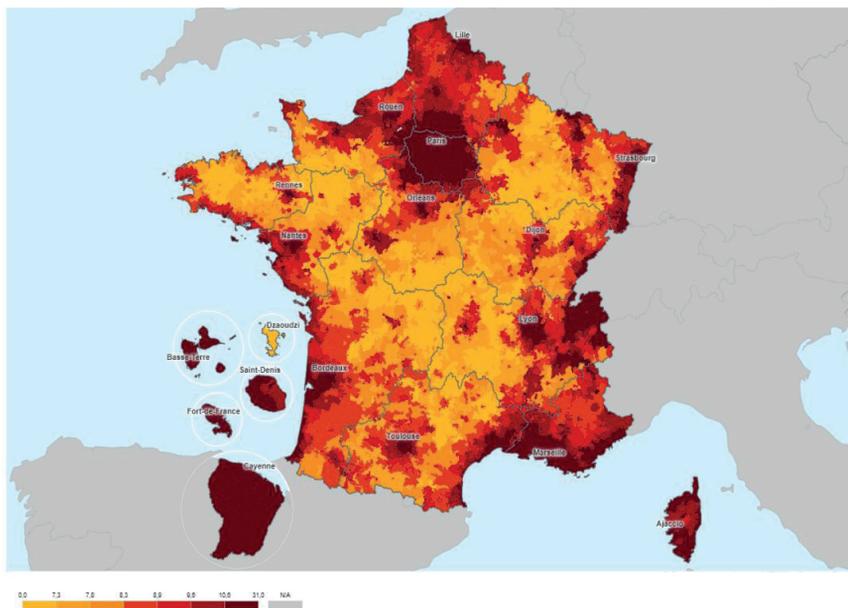
Figure n°20 : Distribution du parc locatif en 2017 (en %)



Source : Insee, données 2017 Enquête conditions de logement selon Enquête logement 2013
 Pour Mayotte, la part des locataires du parc social en 2017 est tirée des 236 logements sociaux comptabilisés par le RPLS

³⁵ Il s'agit de personnes logées par leur employeur ou par un membre de leur famille à titre gracieux.

Figure n°21: Carte du prix des loyers par m2 (charges comprises) pour un appartement du parc privé locatif



Source : Observatoire des territoires, ANCT 2021

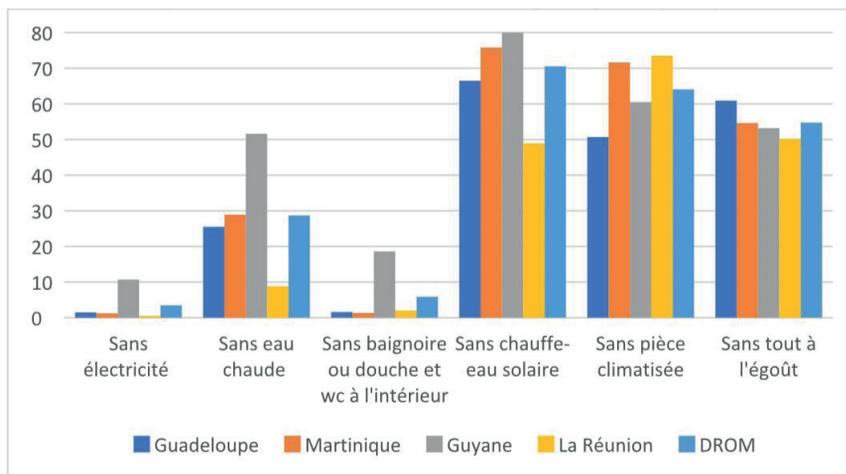
En Outre-mer, le montant des loyers des logements locatifs privés (charges comprises) est fréquemment plus élevé que dans certaines grandes villes de l'Hexagone (figure n°21). Le prix de location au m2 dépasse les 10 € en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion. Les loyers de certains nouveaux programmes immobiliers sont comparables à ceux de la région parisienne alors que les DROM sont situés en zone 2, ce qui limite les aides aux logements.

Le parc de résidences principales est largement inconfortable.

20 000 résidences principales sont sans électricité, 170 000 sans eau chaude, 56 000 sans baignoire ou douche et w.c. à l'intérieur³⁶ (figure n°22). Ces défauts de confort sont aggravés en Guyane et à Mayotte (figure n° 23). Ceci implique des programmes de travaux de mise aux normes considérables, notamment dans la perspective d'un parc neutre en carbone en 2050.

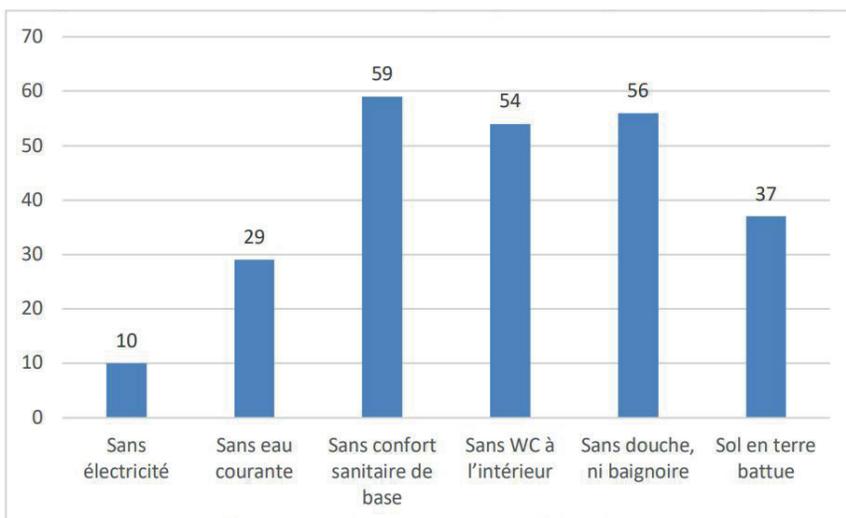
³⁶ Pour établir ces chiffres le confort des résidences principales RP 2019 (figures n°16 et n°17) a été croisé avec le nombre de résidences principales données Insee 2017. Ceux-ci sont donc légèrement surestimés.

Figure n°22 : Confort des résidences principales (en %)



Sources : Insee, RP2019, exploitations principales, géographie au 01/01/2022

Figure n°23 : Confort des résidences principales à Mayotte en 2017 (en %)



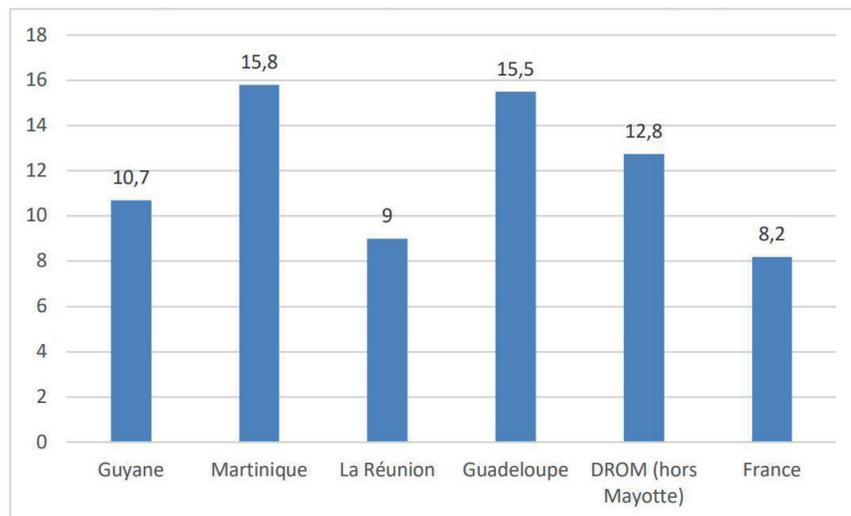
Source : Insee, Recensement de la population 2017

Le nombre de logements vacants est considérable et cette vacance est fréquemment structurelle.

Les DROM (hors Mayotte) comptent plus de 120 000 logements vacants, soit près de 13 % de leur parc de logements. Ce taux dépasse les 15 % en Guadeloupe et en Martinique (figure n°24). Ce parc vacant offre l'opportunité de développer une offre de logements locatifs privés à loyers social et très social, complémentaire à l'offre de logements

sociale publique, permettant ainsi de répondre à la très forte demande de logements abordables. Certains immeubles inconfortables, insalubres, vacants, sont bien placés dans le tissu urbain, proches des services, des équipements et des zones d'emploi. D'autres sont difficilement récupérables car trop dégradés et mal localisés. Le CIOM de juillet 2023, observant que le bâti privé concentre 92% de la vacance, évoque une nécessaire « évolution du système ».

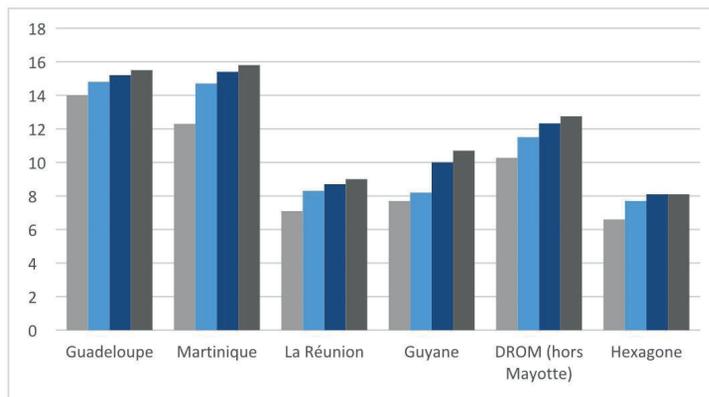
Figure n°24 : Taux de logements vacants en 2019 (en %)



Source : Insee, RP2019 exploitation principale en géographie au 01/01/2022

Ce phénomène de vacance se renforce dans le temps dans l'ensemble des DROM (figure n°25).

Figure n°25 : Évolution du taux de logements vacants (en %) de 2008 à 2019

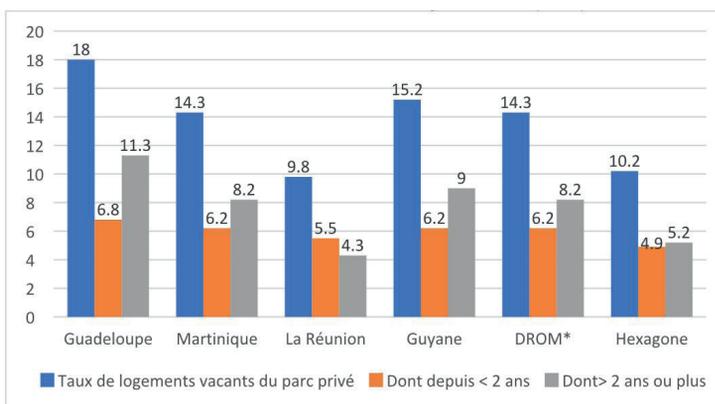


Source : Insee, RP2008 à RP2019 exploitation principale en géographie au 01/01/2022

La vacance dite « structurelle » est considérable. Le fichier de Logements vacants (LOVAC)³⁷ affiche en 2020 une vacance de 14,3 % en moyenne dans les DROM (hors Mayotte)³⁸ (figure n°26). L'intérêt de ce fichier est de nous renseigner sur la vacance structurelle

(supérieure à 2 ans), donc sur le potentiel immobilier et foncier (lorsque nous avons affaire à des ruines) à recycler. Concernant 2020, on observe une vacance structurelle moyenne de 8,2 % (figure n°26), avec une pointe à 11,3 % en Guadeloupe.

Figure n°26 : Taux de logements vacants du parc privé en 2020, dont vacance structurelle et conjoncturelle (en %)



* DROM, hors Mayotte

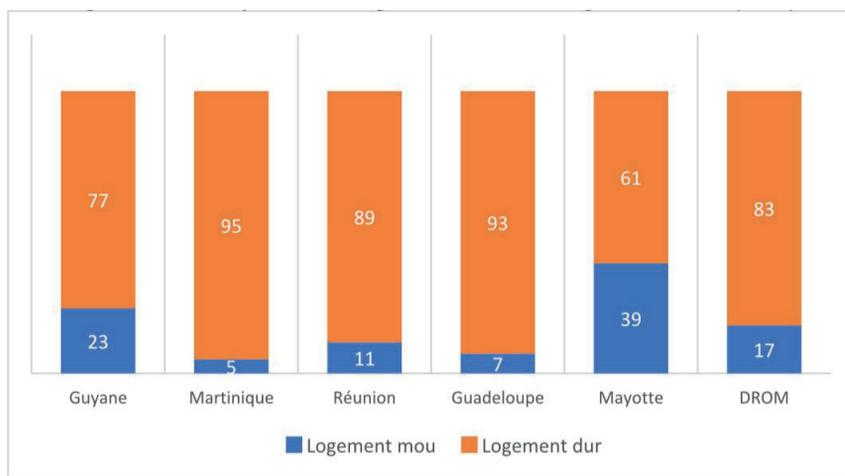
Source : Fichier LOVAC 2021 (croisement 1767BISCOM / Fichiers Fonciers)

Point extrême du mal-logement, près de 100 000 logements sont faits de tôle, bois et végétaux. Ceux-ci sont fréquemment regroupés sous forme de bidonvilles, notamment à Mayotte et en Guyane.

Les DROM comptaient, en 2018, 97.667 logements faits de tôle, bois, végétaux (habitat mou). Ce taux est élevé, notamment à Mayotte (39 %) et en

Guyane (23 %) (figure n° 27). En chiffre absolu, c'est La Réunion qui compte le plus d'habitats de ce type avec plus de 36 000 logements (figure n° 28). Cet habitat concerne les quartiers spontanés et les bidonvilles, notamment, à Mayotte et en Guyane, mais on retrouve ces constructions fragiles au cœur des centres-bourgs ou disséminées en milieu rural, dans les autres territoires ultramarins.

Figure n°27 : Proportion de logements mous et logements durs (en %)

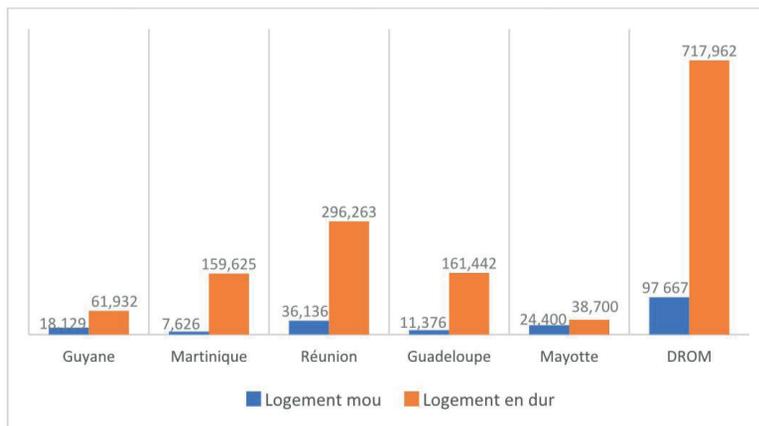


Source : Insee, Recensement de la population 2018 (données 2017 pour Mayotte)

³⁷ Le fichier LOVAC permet de différencier vacance structurelle et vacance conjoncturelle. Le niveau de la vacance structurelle est un indicateur de blocage du retour sur le marché des logements concernés en même temps que de l'importance des travaux à y réaliser.

³⁸ C'est donc plus que l'Insee qui indique un taux de vacance de 12,8 % en 2019. Précisons que les agents recenseurs de l'Insee écartent les ruines du fichier, alors que les fichiers LOVAC n'opèrent pas de distinction. En outre, dans les fichiers fiscaux (dont LOVAC), certaines résidences secondaires, parfois utilisées dans le cadre du dispositif Airbnb sont déclarées vacantes pour des raisons fiscales (pas de taxe d'habitation).

Figure n°28 : Nombre de logements mous et logements durs



Source : Insee, Recensement de la population 2018 (données 2017 pour Mayotte)

Les accès médiocres à l'assainissement et à l'eau ternissent encore un peu plus les conditions d'habitat des Ultramarins : l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) évoque un retard de 40 ans !

Les chiffres concernant l'accès à l'eau et à l'assainissement dans les territoires ultramarins ne sont pas comptabilisés avec ceux de l'Hexagone, tant les écarts sont importants. Un rapport de 2013 de l'IGEDD faisait le constat que les Outre-mer ont « 40 ans de retard dans la mise en œuvre de la politique de l'eau et d'assainissement ».³⁹

Le taux d'accès à l'eau est nettement inférieur à celui de l'Hexagone, notamment à Mayotte, mais aussi en Martinique ou en Guyane (figure n°29). Si en moyenne 1 litre sur 5 est gaspillé en fuites dans l'Hexagone, ce ratio atteint

1 litre sur 2 en Outre-mer. Le rapport d'enquête du député guadeloupéen, Olivier Serva,⁴⁰ fournit des chiffres éloquentes à ce sujet : en Guadeloupe, l'efficacité des réseaux n'est que de 35 %. La population guadeloupéenne subit ainsi des coupures d'eau quotidiennes. Les Martiniquais connaissant un prix de l'eau excessif malgré des restrictions et des tours d'eau au quotidien. À La Réunion, 46 % des abonnés de la Cise Réunion⁴¹ sont alimentés par des réseaux d'eau ne garantissant pas une sécurité sanitaire satisfaisante et « 5 % des abonnés de la Cise sont alimentés par des réseaux dont le risque sanitaire est confirmé (détection de parasites pathogènes) et permanent (absence de désinfection)⁴² ». Quant à Mayotte, et toujours selon ce rapport, 31,5 % des familles vivent sans eau courante et 17 % du budget des ménages est consacré au paiement des factures d'eau.

Figure n°29 : Taux d'accès aux services d'eau potable dans les DROM

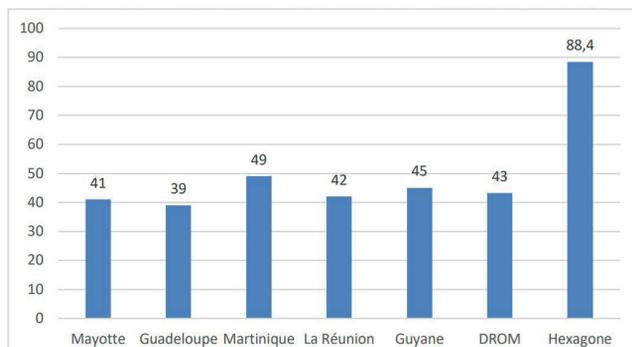
DROM	Taux d'accès à l'eau
Mayotte	68,3 %
Guadeloupe	95,0 %
Martinique	50 à 75 %
La Réunion	75 % à 100 %
Guyane	85 %
Hexagone	97,9 %

Sources : Mayotte, INSEE 2017 - Guadeloupe : Espélia, 2018 - Martinique et Réunion : SISPEA, 2026 - Guyane : ARS, 2017

Le taux d'accès à l'assainissement en toute sécurité se situe entre 39 % en Guadeloupe et 49 % en Martinique (figure n°30). Il est donc médiocre pour l'ensemble des territoires ultramarins. Au niveau hexagonal, ce taux d'accès s'élève à 88,4 %.⁴³ Un effort très important

doit donc être entrepris pour assurer aux Ultramarins un accès « normal » à l'assainissement et à l'eau. Il y va de la qualité de leurs conditions d'habitat, mais aussi de leur santé et de leur sécurité sanitaire.

Figure n°30 : Taux d'accès à l'assainissement en toute sécurité (en %)



Sources : Données issues du "Joint Monitoring Programme" de l'OMS et l'UNICEF/Données taux d'accès à l'eau pour la Guadeloupe : Espélia, 2018/Données taux d'accès à l'eau pour la Martinique et à La Réunion : données SISPEA, 2016/Données taux d'accès à l'eau pour la Guyane : ARS, 2017

³⁹ Rapport d'analyse du Conseil général de l'environnement, « Évaluation de la politique de l'eau », juin 2013.

⁴⁰ N° 4376 rapport - Rapport d'enquête de M. Olivier Serva relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences, 15 juillet 2021.

⁴¹ La Compagnie des eaux sur La Réunion est une filiale de la Société d'aménagement urbain et rural (Saur).

⁴² Idem

⁴³ Joint Monitoring Program OMS/UNICEF, rapport publié le 19 juin 2019, « 2000-2017 : focus spécial sur les inégalités ».

Les politiques déployées pour faire face aux défis posés par le parc de logements privé, son amélioration, la récupération des logements vacants, ne font pas l'objet d'une stratégie. Les aides ne sont pas adaptées et elles sont dispersées. Nous pouvons parler d'un angle mort.

Concernant le parc des propriétaires-occupants.

Sur l'ensemble des DROM, la Ligne budgétaire unique permet d'améliorer entre 1 000 et 1 500 logements occupés par leur propriétaire chaque année. Or, le parc des propriétaires-occupants n'est fréquemment pas aux normes, encore moins adapté au vieillissement de la population et doit atteindre la neutralité carbone d'ici 2050 ! Et puis, jusqu'en 2022, la LBU n'a ciblé que les propriétaires-occupants très modestes, alors que les propriétaires-occupants modestes ont toujours fait partie des cibles de l'Anah dans l'Hexagone. Des centaines de milliers de logements appartenant à des propriétaires-occupants restent à améliorer.

Concernant le parc locatif privé et celui de logements vacants.

Les aides de l'Anah vers les propriétaires bailleurs ne rencontrent qu'un écho très limité. En 2022, seuls 101 logements ont bénéficié de ses aides sur l'ensemble des DROM. De fait, ces aides ne sont pas en phase avec les réalités ultramarines, celles des travaux à réaliser, souvent considérables, ni celles des revenus des

propriétaires des logements, souvent très modestes. Et cela dure depuis 1990. La récente mesure annoncée à La Réunion, par la Première ministre, Mme Elizabeth Borne, et confirmée par le CIOM du 16 juin 2023, à savoir de porter le taux de subvention de l'Anah à 50 % du montant des travaux, risque de n'avoir que des impacts marginaux, puisque le plafond de travaux au m² n'a, quant à lui, pas été relevé.

L'intermédiation locative (IML), promue par la Dihal, obtient de premiers résultats (on comptait près de 4 000 places en IML en 2021), mais ceux-ci restent largement en deçà des besoins. De fait, le dispositif « Loc'Avantages », principal moteur de l'IML, repose sur un triptyque : « décote de loyers, réduction d'impôt, prime », qui n'est pas adapté aux réalités ultramarines : les observatoires de loyers pour mettre en œuvre les décotes de loyers ne sont, en général, pas suffisamment éprouvés et les propriétaires bailleurs sont, le plus souvent, trop modestes pour bénéficier des avantages fiscaux annoncés.

Qui plus est, les interventions de l'Anah et de la Dihal ne sont pas coordonnées. Alors que ne peuvent être mobilisés, via l'intermédiation locative, que des logements décents, donc des logements qui ont fait l'objet de travaux de mises aux normes subventionnés par l'Anah, les logements rénovés par l'Anah sont très peu nombreux.

D'autres aides sont mobilisables, mais elles sont dispersées et non coordonnées.

D'autres aides sont mobilisables par les propriétaires-occupants, les propriétaires-bailleurs comme ceux de logements vacants, mais ces aides sont dispersées et ne font pas l'objet d'une coordination. La contribution au service public de l'énergie (CSPE), qui vise à réduire la consommation énergétique en raison de la cherté de la production d'énergie, fait que les Outre-mer sont précurseurs en termes d'économie d'énergie, mais ces aides sont liées à une logique de « rabais commercial », sans approche globale des logements, et de façon déconnectée des autres politiques conduites. Il faut aussi compter sur MaPrimeRénov portée par l'Anah, les certificats d'économie d'énergie (CEE) et les aides allouées par les collectivités territoriales (notamment les Conseils départementaux et régionaux). Un même logement peut faire l'objet de l'ensemble de ces aides. Ce fonctionnement en silo ne crée pas de synergie et rend les politiques opaques.

Le besoin d'accompagnement des propriétaires est largement sous-évalué.

Quant à l'accompagnement humain des propriétaires pour améliorer leur logement, ramener leurs logements sur le marché locatif, social ou très social, il est largement sous-évalué⁴⁴ par l'Anah, la Dihal et tous les autres intervenants. Pourtant, le rapport Sichel a démontré que l'accompagnement était la clef de réussite des projets d'amélioration de l'habitat des ménages. L'accompagnateur doit aider les ménages de « A à Z » (diagnostic de l'habitat, programme de travaux, plan de financement, montage des dossiers d'aides, contact avec les banques pour l'obtention de prêts, suivi des travaux, versement des subventions, etc.). À cet égard, il sera essentiel que les espaces France-services comme le dispositif France Rénov' et Mon AccompagnateurRénov' soient solidement installés dans les DOM.

Concernant l'accès à une eau potable et un traitement des eaux usées dans les normes.

Les chantiers à conduire sont gigantesques. La mesure n°67 du CIOM de juillet 2023 précise que « le plan eau DOM sera révisé et renforcé d'ici 6 mois.

⁴⁴ Rapport pour une réhabilitation énergétique massive, simple et inclusive des logements privés, Olivier Sichel, Mars 2021

LES MESURES PROPOSÉES PAR L'USHOM

Mesure 18 : Promouvoir une stratégie d'amélioration de l'habitat vers les propriétaires-occupants modestes et très modestes pour aller vers la neutralité carbone et l'adaptation des logements au vieillissement de la population.

Une stratégie doit être construite et déployée pour mettre aux normes le parc des propriétaires occupants, l'adapter au vieillissement et l'amener à la neutralité carbone ;

Le montant des crédits alloués à l'amélioration de l'habitat dans les DROM est objectivé selon les indicateurs utilisés par l'Anah au niveau national.

Mesure 19 : Mettre en place une unicité de management des aides à l'amélioration de l'habitat de l'État (propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs), simplifier et coordonner les multiples aides vers les propriétaires-occupants, leur faciliter l'accès aux prêts bancaires, mettre à disposition des propriétaires-occupants un accompagnement humain de « A à Z », neutre et gratuit.

Une unicité de management de l'amélioration de l'habitat « propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs » doit être mise en place par l'État, comme dans l'Hexagone ;

Les aides nationales et locales sont simplifiées et coordonnées (Ligne budgétaire unique, « Agir plus d'EDF », MaPrimeRénov', Certificats d'économie d'énergie, collectivités territoriales, caisses de retraite, etc.) ;

Les besoins de financement des travaux, complémentaires aux aides, sont assurés en termes d'accès aux prêts bancaires (bouclage des plans de financement, préfinancement des chantiers, APL accession) ;

Les ménages peuvent bénéficier d'un accompagnement neutre et gratuit de « A à Z » pour mettre en œuvre leur projet de travaux de mise aux normes, de sortie d'insalubrité, de rénovation énergétique ou d'adaptation. À cet effet, le dispositif « France Rénov'- Mon Accompagnateur Rénov' » est solidement installé dans les DROM.

Mesure 20 : Promouvoir une stratégie de mobilisation du parc locatif privé et vacant à des fins sociales et très sociales, revoir les dispositifs d'aides à la pierre et d'aides fiscales à l'aune des réalités ultramarines, doter l'ensemble des DROM d'observatoires de loyers.

Une étude globale relative au parc des propriétaires-bailleurs et de logements vacants dans les DROM est conduite ;

Les enveloppes de crédits allouées aux DROM le sont sur les mêmes bases que celles utilisées au niveau national ;

Les dispositifs d'aides à la pierre, d'aides fiscales et de primes sont adaptés aux réalités ultramarines et connectés entre eux pour impulser une dynamique de travaux complets. Cela suppose de revoir en profondeur les dispositifs de l'Anah (travaux subventionnables, plafonnement des aides) et Loc'Avantages (observatoires de loyers, crédit d'impôt, prime).

Mesure 21 : Créer un « service public d'accompagnement aux propriétaires-bailleurs et propriétaires de logements vacants ».

Un « service public d'accompagnement aux propriétaires-bailleurs et propriétaires de logements vacants » est mis en place pour développer un parc de logements locatifs privés conventionnés, à loyers abordables et économes en énergie. Ce service a pour mission d'accompagner les propriétaires de « A à Z », c'est-à-dire de la phase travaux (diagnostic du bâti, audit énergétique, chiffrage travaux pour une mise aux normes des logements et aller à la neutralité carbone, sécurisation du chantier), au plan de financement avec le montage de l'ensemble des dossiers d'aides, à la mise en location (conventionnement, état des lieux, entrée du locataire, appropriation du logement et de ses équipements) et, si nécessaire, à l'accompagnement social des locataires (dossier allocation

de logement, mobilisation du fonds de solidarité du logement, etc.). Ce service est gratuit pour les propriétaires qui conventionnent leur logement.

Mesure 22 : Mettre en place un plan de rattrapage eau et assainissement.

Les taux d'accès à l'eau et l'assainissement doivent être portés au même niveau que dans l'Hexagone. Les investissements nécessaires doivent être intégrés dans le cadre du plan stratégique national de rattrapage sur 10 ans des « politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale » pour les Outre-mer et le projet de loi de programmation pluriannuelle.

AXE VI

REVITALISER LES CENTRES VILLES, EN FAIRE DES LIEUX DE VIE DYNAMIQUES ET REQUALIFIER LES COPROPRIÉTÉS



Des centres villes dévitalisés, des copropriétés dégradées.

De nombreux centres-villes ultramarins ne jouent plus leur rôle de centre névralgique, regroupant grands magasins et commerces de détail, services administratifs et équipements, activités culturelles, etc. Ils ont perdu en attractivité et ne rayonnent plus sur leur territoire. Au fil des ans, les immeubles insalubres, vacants, les dents creuses, s'y sont multipliés. Ces centres ont été délaissés au profit d'un essaimage coûteux. Leur revitalisation passe par la rénovation du parc de logements, la reconquête des immeubles vacants, mais aussi l'amélioration de l'espace public, le traitement de l'appareil commercial et des équipements, le développement des mobilités.

De nombreux dispositifs sont à l'œuvre pour revitaliser les centres-villes, rénover les quartiers et les copropriétés.

La boîte à outils de l'Agence nationale de l'habitat (Programme d'intérêt général, Opération programmée d'amélioration de l'habitat, OPAH de renouvellement urbain, etc.) n'a pas fait ses preuves. Elle a été peu déployée et, quand elle l'a été, elle n'a pas eu les résultats escomptés. Le dispositif d'aides aux propriétaires bailleurs n'est pas adapté aux réalités ultramarines. Le fait que les propriétaires-occupants relèvent de la LBU ne permet pas aux Opérations programmées, comme aux OPAH copropriétés, une efficacité

optimale. La dynamique rencontrée par les programmes « Action cœur de ville » et « Petites villes de demain » relance cependant ses interventions. En 2022, une dizaine d'OPAH étaient en cours. Quant à la première OPAH Copropriété, elle a été lancée en 2022 à La Réunion.

Le système d'intervention de l'Agence nationale de renouvellement urbain, global, pluriannuel, puissant financièrement, paraît, quant à lui, bien adapté aux Outre-mer, mais comporte des règles parfois trop contraignantes. Son objectif de mixité fonctionnelle, de traitement de l'habitat, des infrastructures, des équipements, des commerces et des mobilités, correspond aux besoins des quartiers ultramarins. Et puis, au fil des ans, les programmes de l'ANRU s'appliquent à mieux prendre en compte les besoins des DROM. Pour autant, la volonté de faire baisser le taux de logement social, dans un objectif de mixité sociale, conduit à déplacer des populations, alors que 80 % de celles-ci sont éligibles au logement social. Plus largement les logiques de « rénovation urbaine » et de « mise aux normes » paraissent l'emporter sur la nécessaire attention à porter aux modes d'habiter et aux spécificités culturelles ultramarines. Dans le cadre du Nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) lancé en 2014, 34 quartiers prioritaires ont été sélectionnés en Outre-mer sur un total de 480 quartiers. Ces opérations doivent aboutir en 2024.

Les programmes Action cœur de villes (ACV) et Petites villes de demain

(PVD), pilotés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires, en travaillant de façon concomitante sur l'habitat, les équipements, les services et les mobilités, laissent augurer des interventions efficaces pour revitaliser les centres-villes et les transformer. Ces programmes ont rencontré un véritable écho en Outre-mer : 15 villes ultramarines sont partie prenante du programme ACV et 35 du programme PVD. Par ailleurs, les Opérations de revitalisation de territoire (ORT), permettant la mobilisation de la palette des outils des grands acteurs,

doivent retenir l'attention, car elles sont vectrices d'interactions et de cohérence entre leurs interventions. Pour autant, la mise en œuvre de ces programmes s'est révélée plus lente que dans l'Hexagone, et cela pour deux raisons majeures : le manque d'ingénierie et l'insuffisance de ressources financières des collectivités territoriales. Enfin, l'utilisation de grilles et critères différents de ceux de l'Hexagone pour délimiter les Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) interroge. Cette situation doit évoluer.

LES MESURES PROPOSÉES PAR L'USHOM

Mesure 23 : Augmenter l'efficacité des boîtes à outils (Anah, ANRU et ANCT) pour revitaliser les centres-villes, les quartiers et les copropriétés.

Pour augmenter l'efficacité des outils visant à revitaliser les centres-villes, les quartiers et copropriétés :

Les dispositifs Anah sont adaptés aux réalités ultramarines ; les centres-villes peuvent bénéficier du dispositif « adapté » de « territoires d'accélération de lutte contre l'habitat indigne » ; l'outil de financement du recyclage des immeubles dégradés (THIRORI) est à disposition des territoires ultramarins ;

Les interventions de l'ANRU sont multipliées, compte tenu de leur efficacité, et prennent mieux en compte les modes de vie des habitants et les spécificités culturelles ultramarines ; les règles de mixité sociale sont assouplies ;

Les programmes ACV et PVD s'inscrivent dans la durée et sont évalués pour en améliorer la pertinence ; les opérations de revitalisation des territoires (ORT) sont encouragées compte tenu de leur rôle intégrateur ; la liste des Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) est établie comme dans l'Hexagone.

Mesure 24 : Informer, accompagner et soutenir financièrement les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de ces boîtes à outils.

Ces boîtes à outils contextualisées et renforcées sont portées à connaissance des collectivités territoriales par les services de l'État ;

Les collectivités territoriales sont accompagnées en termes d'ingénierie dans la mise en œuvre de ces différents outils. Les équipes dédiées aux Outre-mer sont renforcées tant au niveau national que local ;

D'un point de vue financier, étant donné le caractère prioritaire des enjeux, la mobilisation de la boîte à outils par les collectivités territoriales est encouragée via un fort soutien de l'État, à la manière de la décision du conseil d'administration de l'Anah de juin 2022 qui a décidé de prendre en charge 100 % des coûts de suivi et animation des OPAH de renouvellement urbain.

Mesure 25 : Expérimenter de nouveaux dispositifs (micro-foncières, contribution fiscale volontaire et sociale) et se doter de nouveaux outils réglementaires (encadrement des loyers).

Compte tenu de l'ampleur des chantiers de transformation à lancer, de nouveaux outils sont promus tels que les micro-foncières, pour s'attaquer aux dents creuses et aux logements vacants des centres-villes, et expérimentés, comme la Contribution fiscale volontaire et solidaire (CFVS) pour flécher la fiscalité solidaire sur la revitalisation d'îlots d'habitats indignes ;

En zone tendue, l'encadrement des loyers est à disposition pour permettre aux Ultramarins d'accéder à des logements locatifs à tarifs modérés.

AXE VII

TRAITER LES FREINS À LA CONSTRUCTION ET LA RÉNOVATION DES LOGEMENTS



Les activités de construction et de rénovation de logements, de transformation des centres-villes et des quartiers ne sont pas en adéquation suffisante avec les besoins des Ultramarins. De nombreux facteurs contribuent à compliquer cet exercice, voire à l'entraver de façon considérable. Le besoin d'accompagnement des ménages est d'autant plus fort que les étapes pour se loger dignement sont complexes et que l'illectronisme est répandu. Les outils pour développer du foncier aménagé et abordable ont besoin d'être redynamisés. Les avancées pour régler les indivisions successorales restent trop timides. Enfin, le marquage Conformité Européenne induit un renchérissement des coûts. Aller vers plus de solutions habitat suppose également de s'attaquer à ces freins.

7.1 - ACCOMPAGNER LES MÉNAGES DANS LEURS ACCÈS AUX DROITS, NOTAMMENT AU DALO/DAHO COMME DANS L'HEXAGONE, ET LES ACCOMPAGNER DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LEUR PROJET HABITAT

L'accompagnement des ménages est une clef essentielle d'inclusion sociale et d'efficacité des chantiers. À cet égard, nous sommes très en deçà des besoins.

« Pointons du doigt les vrais problèmes pour trouver les vraies solutions. Un

point essentiel, systématiquement sous-évalué, est celui de l'accompagnement des ménages (...). Les ménages ne pourront sortir de leur situation d'insalubrité, de leur situation foncière complexe, que s'ils sont accompagnés (...). Fréquemment, on se retrouve devant des cas difficiles à résoudre parce que le travail social en amont n'a pas été fait. C'est l'exemple des impayés de loyers. C'est encore celui des opérations de réhabilitation et d'auto-construction (...). Un logement représente une part de soi-même, c'est un projet de vie. Il est essentiel que la personne entre dans le processus, se l'approprie. C'est pour cela qu'il est nécessaire de l'accompagner dans son projet. La personne va moins se sentir « assistée » et entrer dans une critique permanente de ce qu'on fait pour elle, parce qu'elle va s'approprier le projet, prendre part à celui-ci à toutes ses étapes », Anne Bérissou (suppléante de Jean-Philippe Nilor, Député de la 4^{ème} circonscription de Martinique).

La dématérialisation accentuée des services publics, via les plateformes, exclut les publics les plus précaires, frappés par un illectronisme considérable.

De fait, selon le baromètre numérique Arcep/Credoc⁴⁵ et sur le plan national, 1 personne sur 10 n'a pas d'accès à Internet et 35 % de la population rencontre des difficultés pour utiliser les outils

⁴⁵ Credoc, baromètre du numérique - ARCEP, ministère de l'Économie des finances et de la relance, Agence nationale de la cohésion des territoires - Société numérique, Enquête sur la diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française, édition 2021.

numériques. Ce baromètre indique qu'en 2020, 45 % des non-diplômés, 34 % des retraités, 23 % des habitants des communes rurales et 41 % des plus de 70 ans ne sont pas équipés en smartphone. Concernant plus spécifiquement les Antilles, la Défenseure des droits, Claire Hédon, pointe « les difficultés liées à la dématérialisation des démarches administratives, accrues pour des populations où le taux d'illettrisme est plus important et où la fracture numérique est encore plus marquée⁴⁶ ». Qui plus est, certaines administrations ne proposent désormais à leurs usagers que des démarches dématérialisées. Cette numérisation imposée peut engendrer des phénomènes d'exclusion des dispositifs. « C'est le cas d'une aide comme MaPrimeRénov', mise en œuvre à partir de janvier 2020 par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) pour élargir le nombre des ménages pouvant bénéficier d'une subvention publique pour améliorer l'efficacité énergétique de leur logement. En dépit d'un public cible situé dans les déciles les moins favorisés de la population, le choix a été fait d'une procédure exclusivement numérique pour la réalisation de dossiers de demande d'aide », Claire Hédon (Défenseure des droits). Celle-ci considère qu'il a "été porté atteinte aux droits des usagers" et conclut qu'elle « ne peut que s'inquiéter de la situation des ménages les plus précaires qui ne parviennent pas à engager la démarche, faute d'accès à Internet ou de maîtrise des outils numériques ».

Le taux de couverture par les aides au logement doit progresser comme le recours au DALO et au DAHO.

De nombreux foyers ne bénéficient pas des aides au logement faute d'un accompagnement ad hoc. De même, le faible nombre de recours au Droit au logement opposable (DALO) dans les DROM peut s'expliquer, à la fois, par le manque d'informations des personnes mal logées concernant leurs droits mais aussi par le manque d'informations des propriétaires concernant leurs devoirs.

Le DALO n'est pas mis en application à Mayotte et le délai dérogatoire, qui devait prendre fin le 1er janvier 2017 dans les départements d'Outre-mer (de 6 mois pour l'instruction et 6 mois pour le relogement), a été prorogé.

Le DALO n'est pas mis en application à Mayotte et le délai dérogatoire, qui devait prendre fin le 1er janvier 2017 (de 6 mois pour l'instruction et 6 mois pour le relogement, accordé aux préfets dans les départements, comportant au moins une agglomération ou une partie d'agglomération de plus de 300 000 habitants, ainsi que dans les départements d'Outre-mer), a été pérennisé au vu de l'impossibilité de respecter les délais de droit commun. Il y a, là encore, un décalage dans la mise en œuvre d'un droit essentiel pour les Ultramarins.

⁴⁶ Le Monde, 20 mars 2023

Focus : Droit au logement opposable (DALO)

Malgré la situation de mal-logement, seuls 2 456 recours « logement » ont été enregistrés en 2022 pour l'ensemble des DROM. 595 bénéficiaires ont été relogés. 68 % de ces recours émanent de La Réunion (cf. figure n°31). Concernant ce département, le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées⁴⁷ note qu'il fait partie, au niveau national, des 18 départements connaissant « une tension croissante sur leur marché du logement et un nombre toujours plus

important de personnes sans domicile ou en situation de mal-logement ». Concernant les autres DROM, le HCLPD note : « il s'agirait de respecter ce Droit et de le faire respecter effectivement et également sur tous les territoires de la République, y compris dans les Outre-Mer trop souvent oubliés (...) le Haut comité demande que la loi DALO, en particulier les délais de recours, soit appliquée de manière égale sur le territoire, dans les Outre-Mer, comme en métropole, et qu'elle soit enfin étendue à Mayotte ».

Figure n°31 Activités 2022

	Logement					
	Nombre de recours « logement » reçus	Nombre de décisions « logement » prises	Dont nombre de décisions favorables logement (prioritaires et urgents)	Nombre de bénéficiaires relogés suite offre	Nombre de refus d'offre adaptée	Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger
Guadeloupe	83	104	47	29	0	29
Martinique	128	138	59	29	0	30
Guyane	585	546	400	205	3	211
La Réunion	1 660	1 365	563	332	13	345
Total Outre-mer	2 456	2 153	1 069	595	16	615
Total France	104 868	103 142	34 408	23 688	996	26 369

Source : InfoDaLo (restitution TL2, données du 17 mars 2023), Ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires

⁴⁷ HCLPD - Publication du rapport «15 ans après la loi Dalo, un nécessaire rappel à la loi», publié le 11 mai 2022

LES MESURES PROPOSÉES PAR L'USHOM

Mesure 26 : Toute démarche administrative est accessible et pas uniquement dématérialisée.

Toute démarche administrative est accessible et pas uniquement dématérialisée. Toute personne peut bénéficier d'une aide pour disposer de la fourniture d'un service de téléphonie fixe et d'un service d'accès à Internet.

Mesure 27 : Accompagner les ménages dans leur accès aux droits et dans la mise en œuvre de leur projet habitat.

Le taux de couverture de la population par les aides au logement est amélioré via un accès facilité à ses droits ;

Les ménages peuvent bénéficier d'un accompagnement neutre et gratuit pour mettre en œuvre leur projet habitat (propriétaires-occupants, accédants à la propriété sociale, locataires et propriétaires-bailleurs conventionnant leur logement).

Mesure 28 : Permettre aux ménages ultramarins d'exercer leurs recours au DALO/DAHO comme dans l'hexagone.

Les ménages en situation de mal-logement peuvent pleinement exercer leur recours au DALO/DAHO. Ce recours doit être mis en œuvre à Mayotte et les

délais d'instruction des demandes de relogement dans les DROM doivent s'aligner sur les délais hexagonaux.

7.2 - DYNAMISER LES OUTILS FONCIERS

Un foncier rare et convoité.

D'un point de vue géographique, les territoires ultramarins, insulaires, sont contraints par leur taille et leur topographie accidentée. La superficie globale disponible est exiguë, le littoral saturé. Concernant la Guyane, la forêt équatoriale recouvre 97 % de son territoire. Par ailleurs, une grande partie du foncier de ces territoires est détenue par l'État, avec la zone des 50 pas géométriques (ZPG) et le domaine privé de l'Office national des forêts (ONF). Il faut encore ajouter les parcs naturels ou protégés par zonage environnemental. Ce foncier rare est convoité par les programmes de logements, mais, aussi, par les opérations d'aménagement et d'infrastructures, l'implantation des entreprises et l'activité agricole. Cela donne lieu à des conflits d'usage et induit une hausse des prix continue. La rareté du foncier disponible, aménagé et à coût abordable, est un enjeu très fort. Le foncier constitue un des principaux verrous à la construction de logements.

Anne-Sophie Grave (Présidente du

Directoire de CDC Habitat) déclarait lors du Colloque de l'USHOM de septembre 2022 que « le foncier, de plus en plus rare, est la clef de la construction⁴⁸ ». Pour répondre à cette difficulté, une boîte à outils conséquente est mobilisée.

Les réponses actuelles restent insuffisantes compte tenu des enjeux.

Les établissements publics fonciers locaux sont à la peine en raison du renchérissement des coûts du foncier et d'une insuffisance de moyens. Compte tenu du besoin de production de foncier aménagé à très grande échelle, la Guyane et Mayotte ont été dotées d'Établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) et d'Opérations d'intérêt national (OIN). Les programmes sont lancés en Guyane, tandis qu'à Mayotte, l'OIN reste en souffrance.

Les Agences des 50 pas géométriques doivent parachever leur mission de régularisation des occupants sans titre, en viabilisant les secteurs que ceux-ci habitent, et en relogant ceux qui ne peuvent pas être régularisés ou habitent des zones dangereuses. Or, il y a urgence à trouver des solutions puisque la loi Climat et résilience prévoit une opération de régularisation des occupants sans titres dans ces zones d'ici fin 2023. Il est question de plusieurs milliers de familles,

souvent précaires, qui s'y sont installées au fil des siècles. En rendant les Agences de 50 pas géométriques éligibles au Fonds Barnier⁴⁹, le CIOM de juillet (mesure 68) répond à une de leurs demandes et accroît leur force d'intervention pour mettre à l'abri les populations exposées aux risques naturels.

Les Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) sont mobilisés par les territoires qui ont des projets ambitieux. Les acteurs souhaitent leur renforcement, via les contributions de leurs financeurs, notamment l'Union européenne et leur actualisation, compte tenu, en particulier, des nouveaux enjeux posés par l'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN). La possibilité d'utiliser dorénavant les FRAFU pour de petites opérations urbaines (mesure 21 du CIOM) correspond aux nécessités, comme le renforcement de leurs moyens via les amendes payées par les bailleurs et les communes carencées, lorsqu'il y a non-respect de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain.

L'engouement autour du dispositif OFS-BRS.

Le dispositif Office foncier solidaire (OFS) et Bail réel solidaire (BRS) permet de découpler le foncier du bâti, soit de développer une offre de

⁴⁸ Colloque « Les territoires, la clé de l'efficacité des politiques de l'habitat », 26 septembre 2022, organisé par l'USHOM en partenariat avec l'Interco 'Outre-mer et l'ACCDOM, Palais du Luxembourg.

⁴⁹ Le fonds Barnier a pour vocation de subventionner les mesures de prévention et de protection des personnes et des biens exposés aux risques naturels majeurs.

logements accessibles aux ménages les plus modestes. Ce dispositif OFS-BRS peut, très utilement, apporter des réponses aux ménages qui occupent des terrains sans droits ni titre. En effet, s'il est impossible pour une famille de régulariser la situation foncière du terrain sur lequel elle vit depuis plusieurs décennies et qu'elle n'a pas les moyens financiers de faire face aux frais de justice liés à la recherche des héritiers, l'intervention d'un OFS peut permettre de régler cette situation en se portant acquéreur, voire en préemptant le terrain. Cela permet de donner aux occupants un statut d'occupation sécurisé. Un des autres intérêts de l'OFS est sa capacité à intervenir sur les dents creuses, et donc à contribuer à la mixité sociale. D'ailleurs, les logements faisant l'objet d'un BRS sont comptabilisés dans le quota « Solidarité et renouvellement urbain » et les subventions accordées aux projets BRS viennent en déduction des éventuelles pénalités imposées par la loi SRU.

De la pertinence du ZAN en Outre-mer.

Quant au Zéro artificialisation des sols⁵⁰, se pose la pertinence d'appliquer la même mesure à des territoires qui font face à des dynamiques démographiques hors normes, comme Mayotte ou la Guyane, ou à des territoires insulaires, où le

foncier est rare et le trait de côte recule. Conscient de ces difficultés, le législateur a décidé, avec la loi du 20 juillet 2023, dite loi ZAN, de faciliter sa mise en œuvre. Plusieurs ajustements aux dispositions de la loi « Climat et résilience » ont été introduits afin de donner davantage de marges de manœuvre aux territoires, notamment ultramarins. Ainsi, dans les DROM, pour la première tranche décennale, aucun objectif chiffré de réduction de la consommation n'est fixé. Les autorités compétentes peuvent donc définir librement leur objectif de réduction pour 2021-2030. Cela devra toutefois être justifié au regard des besoins et contraintes du territoire. Pour les décennies suivantes, des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols doivent être fixés par tranches de dix années, soit, lors d'une deuxième tranche de 2031-2040, puis d'une troisième tranche de 2041-2050, afin d'atteindre le « zéro artificialisation nette » d'ici 2050 au niveau régional.

Les propriétaires fonciers, au premier rang desquels l'État et les collectivités territoriales, doivent libérer du foncier, les bailleurs sociaux développer leur rôle d'aménageur.

De façon plus classique, il appartient aux propriétaires du foncier, au premier rang desquels, l'État et les collectivités

⁵⁰ En 2021, la loi climat et résilience exige des territoires l'atteinte de l'objectif du « zéro artificialisation nette » (ZAN) d'ici 2050 et fixe une trajectoire de réduction du rythme de consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) et d'artificialisation par tranche de 10 ans. La trajectoire ZAN doit être intégrée dans les schémas d'aménagement régionaux (SAR). Pour la première tranche décennale (2021-2030), la loi Climat et Résilience fixe un objectif chiffré de réduction de 50% de la consommation des ENAF par rapport à la consommation de la décennie précédente.

territoriales, de jouer leur rôle en la matière. La mesure 60 du CIOM prévoit d'ailleurs d'« accélérer le transfert du foncier de l'État en Guyane » où le problème est le plus aigu. De la même

manière, il serait de bon aloi que les bailleurs sociaux développent leur rôle d'aménageur à la faveur de leur inscription dans les grands réseaux que sont CDC Habitat et Action Logement.

LES MESURES PROPOSÉES PAR L'USHOM

Mesure n°29 : Mettre en place des outils puissants de production de foncier aménagé et abordable.

Pour produire du foncier aménagé abordable dans des territoires où il est rare, il est indispensable de renforcer les Établissements publics fonciers (EPF) et de les accompagner à étendre leurs compétences vers l'aménagement.

Doter les Agences des 50 pas géométriques des moyens nécessaires pour parachever leur mission. Les Agences des 50 pas géométriques doivent être dotées des moyens humains et financiers nécessaires pour parachever leurs missions de régularisation des occupants sans titre, reloger les ménages qui ne peuvent pas être régularisés et/ou occupent des zones menaçant leur vie, aménager et équiper les « zones d'habitat régularisées ».

Doter les FRAFU des moyens financiers à hauteur des défis à relever. Compte tenu des défis à relever pour conduire des opérations d'envergure, comme les Opérations d'intérêt national (OIN), ou requalifier les centres-villes, avec

d'inévitables surcoûts architecturaux, les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) doivent être dotés de fonds significativement plus importants de la part de l'État, de l'Union européenne et des collectivités territoriales. Par ailleurs, un FRAFU doit être effectivement créé en Guadeloupe.

Dynamiser le dispositif OFS BRS et le flécher sur les secteurs non titrés ou les dents creuses.

Les projets d'offices fonciers solidaires/baux réels solidaires (OFS/BRS) doivent se concrétiser pour assurer aux plus modestes un accès à la propriété et faire levier pour régulariser les secteurs non titrés et/ou favoriser la mixité sociale en traitant les dents creuses en milieu urbain.

Pour être opérants financièrement, ils doivent bénéficier du crédit d'impôt.

Les ménages intéressés doivent recevoir une information très précise sur ce produit, dissociant le foncier, qui reste propriété de l'OFS et le bâti dont ils sont acquéreurs.

La redevance du bail réel solidaire (BRS) est intégrée dans le calcul des aides au logement (ALS- ALF).

Un dispositif de veille des OFS doit être mis en place pour mesurer dans le temps le rebond social apporté aux familles.

Mesure n° 30 : Contextualiser le Zéro artificialisation nette.

L'applicabilité technique et politique du ZAN, y compris avec les assouplissements introduits par la loi du 20 juillet 2023, doit être expertisée dans chacun des DROM, via des études d'impact.

Le ZAN doit être adapté au contexte de chaque territoire ultramarin.

7.3 - ALLER PLUS LOIN EN MATIÈRE D'INDIVISION SUCCESSORALE ET S'ASSURER DES RÉSULTATS CONCRETS ET RAPIDES DU DÉCRET DU 14 FÉVRIER 2023 À MAYOTTE POUR SORTIR DE L'IMBROGLIO FONCIER.

L'indivision, une question récurrente et bloquante.

La problématique de l'indivision est une question récurrente et bloquante. Les occupants d'un logement ne

peuvent pas entreprendre les travaux d'amélioration parce qu'ils n'ont pas de titre de propriété. Des logements vacants, insalubres ne sont pas remis sur le marché parce que l'on ne parvient pas à régler la succession et/ou à identifier et à joindre tous les propriétaires. Des terrains bien situés, des dents creuses, restent en friche pour les mêmes raisons. La question de l'indivision successorale participe ainsi très largement à la crise persistante du logement dans les Outre-mer, au blocage des opérations de lutte contre l'habitat indigne et à l'aménagement foncier.

Ce phénomène affecte tous les DROM mais avec une intensité différente .

Ce phénomène est particulièrement prégnant aux Antilles. « 40 % des parcelles sont occupées par des occupants sans titre (indivision successorale/absence de titre). Le non-traitement des indivisions bloque ou ralentit les possibilités de projets », Miguelle Mambert (DEAL Martinique).⁵¹ Pour sa part, l'agence d'urbanisme de La Réunion avance le chiffre de 5 000 hectares concernés par les indivisions successorales, dont 400 localisés au sein même des zones urbaines ou à urbaniser. Huguette Bello,⁵² ex-députée, précise : « Dans l'ouest de La Réunion, 70 % des habitations

⁵¹ Rapport du Conseil National de l'Habitat, « Pour des politiques de l'habitat plus efficaces dans les Outre-Mer », Juin 2023

⁵² Ancienne Députée La Réunion, Zinfos974, 21 janvier 2018.

⁵³ Intervention du sénateur lors du colloque organisé par le conseil supérieur du notariat le 10 janvier 2023 portant sur les avancées permises par la mise en œuvre de la loi Letchimy.

réputées indignes sont en indivision ». À Mayotte, la situation foncière est très complexe à l'instar de la commune de Chiconi, où, selon le sénateur Mohamed Thani Soilihi⁵³ : « Les deux tiers de la commune tiennent sur deux titres de propriété seulement [...]. Depuis lors, les indivisions ont continué à s'amonceler sur les mêmes titres ». Le sénateur souligne, « 70 % du foncier à Mayotte n'est pas titré ! ».

Les avancées relatives aux indivisions successorales, avec la loi Letchimy, restent insuffisantes.

La loi Letchimy a permis de régler un certain nombre de successions en évitant des procédures devant le juge. Mais si, pour les travaux d'amélioration de l'habitat, les familles trouvent fréquemment des solutions en interne, pour les questions plus stratégiques de libération du foncier à des fins de construction, la loi Letchimy trouve rapidement ses limites. Certaines indivisions demeurent inextricables. De nombreux blocages subsistent. Il faut prouver que la totalité des indivisaires a été sollicitée, or il est souvent très difficile de tous les identifier. Et puis, la loi ne s'applique que pour les successions ouvertes depuis 10 ans, ce qui constitue un frein pour les familles qui souhaitent régler une succession plus rapidement. Ajoutons que le dispositif reste dérogatoire. Il devait prendre fin en 2028 alors que régler ces questions prend énormément de temps. En tirant les conséquences, le CIOM de juillet, via sa mesure 59, a décidé de

prolonger la loi jusqu'au 31 décembre 2038. Enfin, certains ménages sont très détachés des questions de propriété foncière, ils se satisfont de modes de fonctionnement intrafamiliaux et ne voient pas la nécessité de s'engager dans un dispositif de régularisation qui leur paraît onéreux et incertain quant au résultat.

Le délai de trente ans de possession demandé pour satisfaire aux conditions de la prescription acquisitive freine la résorption du désordre foncier.

La prise en compte des situations des ménages qui vivent depuis des années sur le même terrain passe par l'acte de notoriété. Cet acte permet de constater une possession répondant aux conditions de la prescription acquisitive, c'est-à-dire, selon le Code civil : une possession trentenaire continue, non interrompue, paisible, publique et non équivoque. Cet acte s'établit sur la base de témoignages appuyés par tous documents et informations nécessaires à la réalisation de la procédure de titrement (documents cadastraux, rôles des impôts, factures, baux établis par le possesseur, etc.). Cela permet d'en devenir propriétaire par l'effet de la loi.⁵⁴ Reste que le délai de 30 ans paraît trop long compte tenu du désordre foncier auquel il faut remédier. En ce sens, le CIOM de juillet dernier a ramené « le délai de prescription pour devenir propriétaire (...) de 30 ans à 10 ans jusqu'en 2038. » (mesure 61).

Concernant Mayotte, le décret du 14 février 2023 vise à mettre fin à l'imbroglia foncier mahorais en un temps record.

À Mayotte où, selon la Préfecture, 70 000 personnes n'ont pas de titre de propriété, la loi organique pour le développement économique en Outre-mer de 2017 (LODEOM) a créé la Commission d'urgence foncière (CUF) pour « affirmer la résorption de l'imbroglia foncier comme une priorité stratégique de l'État et du Département de Mayotte ». Le principal outil mis à disposition de cette commission est l'acte de notoriété. De façon complémentaire, le décret du 14 février 2023 relatif à la procédure applicable à certaines actions relatives au droit de propriété immobilière à Mayotte, entré en vigueur le 1er mai

2023, rend applicable « la procédure accélérée au fond aux actions tendant à la reconnaissance d'un droit de propriété immobilière acquis par l'effet d'un contrat formé par acte sous signature privée ou par acte enregistré chez le cadastre, si cet acte n'a pas été inscrit au livre foncier de Mayotte avant le 1er janvier 2008, ou acquis par l'effet de la prescription acquisitive ». Il « dispense par ailleurs des actions de ministère d'avocat » et « prévoit que la demande en justice ainsi que le jugement qui fait droit à la demande font l'objet d'un affichage public ». Ce décret doit permettre « la régularisation de milliers de parcelles à Mayotte, dans un délai compris entre 3 et 6 mois, offrant une avancée majeure dans la lutte contre le désordre foncier sur ce territoire⁵⁶».

⁵⁴ Un « acte de notoriété ne vaut pas titre du simple fait de son établissement et de sa publication. Il ne prouve de manière certaine le droit de propriété de celui qui s'en prévaut qu'une fois le délai de cinq années écoulé », circulaire du 4 juillet 2018 portant mise en œuvre du décret n° 2017-1802 du 28 décembre 2017 relatif à l'acte de notoriété portant sur un immeuble situé en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte ou à Saint-Martin.

⁵⁵ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

⁵⁶ Décret n° 2023-94 du 14 février 2023 relatif à la procédure applicable à certaines actions relatives au droit de propriété immobilière à Mayotte. JORF n°0040 du 16 février 2023.

LES MESURES PROPOSÉES PAR L'USHOM

Mesure 31 : Aller plus loin que la loi Letchimy en matière d'indivision successorale.

Les ménages sont sensibilisés à l'intérêt de régler les indivisions successorales et aidés financièrement à en sortir ;

Les ménages sont largement informés que le délai de prescription pour devenir propriétaire est ramené de 30 ans à 10 ans jusqu'en 2038 (mesure 61 du CIOM) ;

Ceux qui vivent depuis 10 ans dans leur logement sont autorisés à l'améliorer sans titre de propriété ;

La loi Letchimy est élargie à toutes les successions ;

Le régime des titres fonciers est amélioré en s'inspirant, par exemple, de la loi promulguée par l'Assemblée nationale polynésienne en 2019 selon laquelle les indivisaires titulaires en pleine propriété d'au moins deux tiers des droits indivis peuvent procéder, devant le notaire de leur choix, au partage des biens immobiliers indivis.

Mesure 32 : S'assurer des résultats concrets et rapides du décret du 14 février 2023 pour mettre fin à l'imbroglie foncier à Mayotte.

Les ménages mahorais sont largement informés du décret du 14 février ;

Les ménages mahorais bénéficient de l'accompagnement nécessaire pour saisir le juge ;

Les moyens des tribunaux sont effectivement et durablement renforcés pour faire face à l'afflux des saisines de façon à sortir de l'imbroglie foncier mahorais.

7.4 – CONSTRUIRE ET RÉHABILITER EN PHASE AVEC SON ENVIRONNEMENT CLIMATIQUE ET RÉGIONAL, VALORISER LES PRODUCTIONS LOCALES, CRÉER DES PÔLES D'EXCELLENCE

Le marquage CE, les normes et réglementations contribuent puissamment au renchérissement des coûts de construction.

Les coûts des matériaux de construction sont supérieurs de 30 % à 40 % dans les Outre-mer par rapport à l'Hexagone aggravant les conditions d'accès à un logement abordable pour une partie importante de la population. Cela s'explique par un ensemble de facteurs : les coûts de transport, les difficultés de stockage des matériaux, le marquage « Conformité européenne » qui empêche le commerce avec les territoires limitrophes et, enfin, le caractère oligopolistique des acteurs des circuits d'approvisionnement et de distribution des matériaux. Cet écart

avec l'Hexagone s'est encore creusé récemment avec la grave crise des matériaux que nous traversons.

Le marquage CE ne doit plus être imposé aux territoires ultramarins. Ceux-ci doivent pouvoir commercer avec leurs voisins, développer leur propre marquage et des filières de production locales : « Comment comprendre que la Guyane ne puisse importer de bois de charpente du Brésil, mais qu'elle doive le faire venir de Scandinavie ? À l'heure du renchérissement du coût des énergies fossiles et des objectifs de décarbonation, cette situation est l'illustration même de l'inadaptation normative », Micheline Jacques,⁵⁷ Sénatrice Saint-Barthélemy. « Aujourd'hui, les prix de revient de nos opérations sont très élevés, puisque nous construisons en Outre-mer avec les normes de la métropole, qui ne sont pas adaptées et renchérissement grandement nos coûts. Au lieu de faire travailler la grande économie régionale, nous importons de nombreux matériaux. Le sujet des normes est donc très important pour nous⁵⁸ », Anne-Sophie Grave (Présidente du Directoire de CDC Habitat). Les matériaux marqués CE créent une double difficulté : un renchérissement des coûts de construction et un frein à l'inscription des territoires dans leurs bassins régionaux. Dans les faits, des marquages RUP devraient prochainement se substituer au marquage CE. Lors d'une intervention au Sénat, le 11 janvier 2023, Jean-François Carencu, ex-ministre délégué aux Outre-mer, précise : « Je vous annonce une bonne nouvelle : la mise en place en

2023, en accord avec la Commission européenne, des marquages outre-mer en substitution des marquages CE pour favoriser l'approvisionnement dans le bassin. Cette année verra aussi la production du tableau d'équivalence pour une liste de familles de matériaux de construction importés des pays limitrophes Outre-mer ».

Faute de données suffisantes, les DROM ne devraient pas bénéficier d'un Diagnostic de performance énergétique (DPE) opposable avant 2028 et pour Mayotte 2030.

La procédure actuelle d'établissement des diagnostics de performance énergétique est spécifique à l'Hexagone. En effet, les méthodes de calcul actuelles ne permettent pas de caractériser les spécificités des Outre-mer en termes de climat, de type de construction, de mode d'occupation des bâtiments. Des études complémentaires sont nécessaires. La RE 2020, applicable dans l'Hexagone depuis le 1er janvier 2022, ne s'applique donc pas dans les Outre-mer. C'est la réglementation thermique, l'acoustique et l'aération, RTAA-DOM 2016⁵⁹ qui sont actuellement en vigueur à la Réunion, en Guyane et à Mayotte. Pour leur part, la Guadeloupe et la Martinique ont fait des demandes d'habilitation législatives⁶⁰ au titre de l'article 73 de la Constitution pour légiférer et réglementer dans le domaine de l'environnement et de l'énergie. Dans ce cadre, elles ont adopté des réglementations thermiques spécifiques. Ces réglementations s'accompagnent de diagnostic de

performance énergétique adapté à leur territoire. Selon Lionel Bertrand, CSTB,⁶¹ « Nous allons vers un mouvement de convergence des différentes réglementations. L'objectif est de faire évoluer la RTAA DOM en s'appuyant sur les retours d'expérience en Guadeloupe, qui a construit un dispositif plus complet et qui s'appuie sur une approche locale. Nous travaillons notamment sur l'émergence d'un DPE sur l'ensemble des départements d'Outre-mer ». Mais, alors que la loi du 22 août 2021 portant « lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets » prévoit la mise en place d'un diagnostic de performance énergétique

opposable, le 1er juillet 2024, dans l'ensemble des DROM, la mesure 23, du CIOM du 18 juillet dernier, précise que si « les critères de performance thermique, via les diagnostics de performance énergétique (DPE) des logements existants, seront adaptés aux caractéristiques ultramarines. Le calendrier d'entrée en vigueur du DPE opposable sera décalé à 2028 (2030 pour Mayotte) ». Il y a, là, un nouveau décalage, significatif, qui freine le mouvement d'adaptation du parc de logements ultramarins aux normes énergétiques et environnementales nécessaires, étant donné l'urgence climatique.

⁵⁷ Rencontre de la Délégation sénatoriale Outre-mer avec Jean François Carenco, Ministre délégué aux Outre-mer, le 11 janvier 2023.

⁵⁸ Colloque « Les territoires, la clé de l'efficacité des politiques de l'habitat », 26 septembre 2022, organisé par l'USHOM en partenariat avec l'Interco 'Outre-mer et l'ACCDOM, Palais du Luxembourg.

⁵⁹ En application de l'article L161-1 du code de la construction et de l'habitation, les textes réglementaires relatifs aux caractéristiques thermiques, énergétiques, acoustiques et d'aération des bâtiments d'habitation neufs et parties nouvelles de bâtiments d'habitation sont adaptées au contexte climatique des départements d'outre-mer. Les articles R162-1 à R162-4 du code de la construction et de l'habitation et leurs trois arrêtés d'application du 17 avril 2009 (thermique, acoustique et aération), modifiés en janvier 2016, définissent les dispositions spécifiques applicables : cet ensemble de textes est nommé la RTAA DOM 2016.

⁶⁰ L'article 73 de la Constitution prévoit deux procédures d'habilitation. L'alinéa 2 de cet article permet aux collectivités d'être habilitées à adapter les normes nationales dans leurs domaines de compétence. L'alinéa 3, permet aux collectivités d'être habilitées à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

⁶¹ « État des lieux de la réglementation sur l'efficacité énergétique en outremer », entretien avec Lionel Bertrand, Directeur adjoint Énergie & Environnement pour le CSTB, par Communication CSTB, 2022-01-04

LES MESURES PROPOSÉES PAR L'USHOM

Mesure 33 : Substituer le marquage « Région ultrapériphérique » au marquage « Conformité européenne » dès 2024, valoriser les productions locales, créer des pôles d'excellence.

La substitution du marquage Région ultrapériphérique au marquage Conformité européenne doit s'opérer dans les meilleurs délais. Les enjeux sont forts : baisse de coûts, valorisation des matériaux et des savoir-faire locaux, inscription des territoires ultramarins dans leurs marchés régionaux respectifs. En parallèle, cela doit permettre l'éclosion de pôles d'excellence autour des matériaux locaux, de promouvoir des cursus de formation qualifiants. Pour favoriser ce mouvement, des conditions économiques doivent être réunies, comme, par exemple, la mutualisation des achats.

Mesure 34 : Permettre aux DROM de disposer d'un DPE opposable, comme partout dans l'Hexagone, dans les meilleurs délais.

Les réglementations thermiques doivent être adaptées par bassin ultramarin. En ce sens, il convient que le mouvement de convergence entre la RTAA DOM 2016 et les réglementations thermiques développées en Guadeloupe et Martinique soit effectif pour que chaque territoire dispose d'un DPE opposable dans les meilleurs délais afin d'entreprendre le plan de décarbonation du parc dans les meilleurs délais. Étant donné l'urgence climatique, les dates de 2028 (2030 pour Mayotte) annoncées par le CIOM sont trop lointaines.

AXE VIII

**LES COLLECTIVITÉS
D'OUTRE-MER DOIVENT
RELEVER DES
DEFIS HABITAT
CONSIDÉRABLES,
ELLES DOIVENT ÊTRE
SOUTENUES
LORSQU'ELLES EN
FONT LA DEMANDE**



Les collectivités d'outre-mer⁶² sont régies par l'article 74 de la Constitution et peuvent développer leur propre politique de l'habitat et de l'urbanisme.

Les collectivités d'outre-mer (COM) disposent d'un statut et d'institutions spécifiques. Elles sont régies par l'article 74 de la Constitution, c'est-à-dire par le principe de spécialité législative (dans certaines matières) et d'autonomie. Une loi organique définit le statut particulier de chaque collectivité soumise à ce régime et détermine les lois qui s'y appliquent. Les assemblées locales peuvent élaborer des règlements relevant du domaine de la loi, à l'exclusion des matières régaliennes. Les politiques de l'habitat, de l'aménagement et de l'urbanisme relèvent de leurs compétences lorsque cela a été prévu par les lois organiques statutaires.

Compte tenu de leur statut, il appartient aux Collectivités d'Outre-mer de s'emparer de ces questions et d'y apporter des solutions. Un certain nombre de dispositifs, d'outils

nationaux et européens peuvent cependant y concourir.

Les COM peuvent, conformément aux dispositions statutaires qui les régissent, construire leur propre politique de l'habitat et de l'urbanisme, leurs propres règlement et boîte à outils. Elles peuvent mettre en place des structures opérationnelles et mobiliser leurs ressources fiscales. Pour réussir leurs transferts de compétences, les Collectivités d'Outre-mer doivent pouvoir compter sur une compensation financière de l'État à hauteur des charges transférées, mais aussi sur l'ingénierie humaine et technique indispensable à leur mise en œuvre. En termes de flux financier vers l'immobilier, les Collectivités d'outre-mer doivent intégrer dans leur stratégie habitat, la défiscalisation et le crédit d'impôt. Les contrats de convergence et de transformation sont des outils qu'elles peuvent mobiliser pour leur politique de l'habitat dans le cadre des volets cohésion des territoires ou cohésion sociale. Les programmes européens de soutien aux pays et territoires d'Outre-mer (PTOM : toutes les Collectivités

⁶² Une collectivité d'outre-mer est un territoire français d'outre-mer qui dispose d'un statut et d'institutions spécifiques. Ce statut concerne la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna. Les COM sont régies par l'article 74 de la Constitution. Une loi organique définit le statut particulier de chaque collectivité soumise à ce régime. Elle détermine également les lois qui s'y appliquent. Les assemblées locales peuvent élaborer des règlements relevant du domaine de la loi, à l'exclusion des matières régaliennes. Le statut de la Polynésie française est, par exemple, fixé par la loi du 27 février 2004. Celle-ci définit une organisation différente de celle du droit commun, proche d'un parlementarisme d'assemblée. Le président de la Polynésie dirige l'action du gouvernement de la Polynésie (sept à dix ministres) et de l'administration, il promulgue les "lois du pays". L'Assemblée de Polynésie est élue au suffrage universel direct tous les cinq ans. Malgré une organisation institutionnelle originale, la Polynésie ne bénéficie pas d'une autonomie politique, mais d'une autonomie administrative. Le statut actuel de la Nouvelle-Calédonie, qui n'est pour sa part plus une collectivité régie par l'article 74, découle des accords de Matignon, signés le 26 juin 1988, qui ont créé un territoire et trois provinces semi-autonomes. La Nouvelle-Calédonie bénéficie, elle, d'un début d'autonomie politique.

d'Outre-mer, sauf Saint-Martin qui demeure une RUP) peuvent également contribuer à créer un environnement favorable au développement de solutions habitat vers les plus modestes. Enfin, la construction de stratégies habitat performantes, de réponses aux divers besoins des habitants, suppose le recueil et le traitement de données actualisées et fiables, la possibilité d'analyses comparatives. Par contre, les Agences nationales n'ont pas vocation à intervenir automatiquement et directement dans les COM, compte tenu de leur statut et de leurs compétences. Mais, cela dépend ! Ainsi, l'ADEME, est présente en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Saint-Pierre-et-Miquelon, et intervient à Saint-Martin. Et depuis le CIOM de juillet 2023, l'Anah peut intervenir à Saint-Pierre-et-Miquelon et Action-Logement à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon (cf. infra).

L'État doit accompagner les Collectivités d'Outre-mer pour assurer la réussite des transferts de compétences et sa compensation financière peut être réajustée.

Les difficultés consécutives à l'émergence de la dernière Collectivité locale d'Outre-mer, celle de Saint Martin, en 2007, sont éclairantes :

La prise de compétence doit être accompagnée d'une compensation financière par l'État à hauteur des charges transférées. À ce propos, Daniel Gibbs, l'ancien Président de Saint-Martin,

précise : « les transferts de compétences, négociés entre 2008 et 2011, ont été très imparfaitement compensés. Pire, les transferts de compétences intervenus en 2012 (urbanisme, énergie, logement, construction) n'ont pas été compensés du tout ! »⁶³ ;

Il convient également que le périmètre du transfert de compétences soit le plus clair possible et ne paraisse pas être à géométrie variable, comme en a le sentiment l'ancien Président de Saint-Martin : « Il ne saurait être question de nous rétorquer, d'un revers de main, qu'en tant que collectivité de l'article 74, nous devrions nous doter à nos frais de notre propre institut statistique ! (...) Plusieurs situations montrent que la volonté politique, en l'espèce, est décorrélée de la situation statutaire »⁶⁴ ;

Enfin, à propos des difficultés de Saint-Martin à mettre en œuvre sa réforme fiscale, la Cour des Comptes, dans un référé du 22 décembre 2017, observe : « Il appartient (...) à l'administration fiscale de lui apporter l'assistance humaine et technique nécessaire au développement d'applicatifs adaptés à ses impôts, avec une prise en charge partielle de leurs coûts de développement, sans quoi les dispositions de la loi organique précitées seraient vidées de leur sens et l'effectivité de l'autonomie fiscale de la collectivité mise à mal. ».

Cependant, tous les Présidents de Collectivités d'outre-mer ne partagent pas totalement ce point de vue. Ainsi, Thierry Santa, ancien Président du

Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, observe que : « la logique commanderait, non peut-être que l'État se désengage, mais qu'il modère ses aides. En dehors de toute situation de crise, je pense aux contrats de développement ou à la défiscalisation. Progressivement, nous nous entendons dire qu'il nous appartient de devenir maîtres de nos compétences. La Nouvelle-Calédonie doit s'organiser pour financer, à terme, les compétences qu'elle exerce⁶⁵ ».

De façon générale, disons que le transfert de compétences doit s'accompagner d'une compensation financière à hauteur des charges transférées, que son périmètre doit être précis et que les services de l'État doivent accompagner la Collectivité d'outre-mer dans la mise en œuvre du transfert de compétences, notamment en termes de réforme fiscale locale. Ajoutons que dans le temps, la nature d'une compétence peut évoluer. Par exemple, le réchauffement climatique oblige à aller, partout en France et dès 2050, vers un parc de logements décarbonés. Chacun comprend que cette exigence d'intérêt général ne peut être portée par chaque Collectivité d'outre-mer et qu'en conséquence, la compensation financière devra faire l'objet d'ajustements.

Des dépenses fiscales et sociales en baisse.

Plusieurs articles du Code général des impôts (CGI) national sont fléchés sur l'immobilier des Collectivités d'outre-mer. L'article 199 undecies C du CGI (ou « Girardin social ») permet une réduction d'impôt sur le revenu (IR) pour l'acquisition ou la construction de logements sociaux. Cette réduction d'IR s'applique également à la réhabilitation de logements sociaux et aux opérations de confortation contre le risque sismique ou cyclonique. Cette mesure, récemment prorogée, prend fin le 31 décembre 2029. L'article 217 duodecimes du CGI permet, pour les COM, une déduction de l'impôt sur les sociétés des investissements productifs réalisés dans les Outre-mer, qui peut concerner les investissements dans le secteur du logement. L'article 244 quater Y permet également une réduction d'impôt aux sociétés à raison des investissements productifs pour l'acquisition ou construction de logements locatifs sociaux, intermédiaires ou location-accession qu'elles réalisent à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises. L'article 244 quater W du CGI permet un

⁶³ Rapport d'information n° 713 (2019-2020), déposé le 21 septembre 2020
Différenciation territoriale outre-mer : quel cadre pour le sur-mesure ? rapporteur Michel Magras

⁶⁴ Idem

⁶⁵ Idem

crédit d'impôt en faveur des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et les organismes de logement social (OLS) pour les opérations de logement intermédiaire. En 2014, le législateur a opté pour une montée en puissance des dispositifs de crédit d'impôt (244 quater W et 244 quater X du CGI), au détriment de la défiscalisation.

Concernant ces dépenses fiscales, la commission des finances du Sénat observe : « Alors que la réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements dans le secteur locatif social, prévue à l'article 199 undecies C du Code général des impôts, représentait près de 300 millions d'euros en 2012, elle devrait s'élever à moins de 70 millions d'euros en 2020. Parallèlement, le crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater X pour les mêmes types d'investissements connaît une montée en puissance progressive depuis sa création et s'est élevé à 60 millions d'euros en 2018⁶⁶ ». Par ailleurs, les sénateurs notent dans leur rapport de 2021 : « ... Par définition, l'enveloppe (des aides fiscales) n'est pas prédéfinie et n'est pas fermée comme une enveloppe budgétaire. Les projets qui arrivent et qui sont agréés doivent

être financés ». Ils observent également que « l'abandon des mesures fiscales conduirait à une perte de visibilité pour les opérateurs, ces mesures étant aujourd'hui un repère connu et intégré sur le long terme. Pour se projeter, les opérateurs ont besoin de cadres et d'outils stables⁶⁷ ».

Autrement dit, les aides fiscales sont utiles, notamment lorsqu'elles ciblent les programmes de logements sociaux.

Les actions « habitat » des Contrats de convergence et de transformation : plus de souplesse requise.

Les Contrats de convergence et de transformation (CCT) ont pour objet de réduire les écarts de développement persistant entre les territoires ultramarins et l'Hexagone et d'atteindre les objectifs de développement durable de l'agenda 2030 des Nations unies. Pour les Collectivités d'Outre-mer, les plans de convergence sont facultatifs. Les CCT se sont majoritairement déployés sur la période 2019-2022. En vue des CCT 2024-2027, des avenants ont été passés pour 2023. Les actions des CCT visent à accompagner les collectivités dans leurs

⁶⁶ Projet de loi des finances pour 2020 : Outre-mer, Rapport général de MM. Nuihau Laurey et Georges Patient fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 21 novembre 2019.

⁶⁷ Rapport d'information « La politique du logement dans les Outre-mer » de M. Guillaume GONTARD, Mme Micheline JACQUES et M. Victorin LUREL, fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer. N° 728 tome I (2020-2021), 1er juillet 2021.

⁶⁸ Dans le cadre du volet 1 : « cohésion sociale » de son contrat 2019-2022 : 101 millions d'euros étaient dédiés à La Réunion notamment vers les territoires et populations les plus fragiles (quartiers prioritaires de la politique de la ville, centre-ville, hauts de l'île). En complément des crédits de la ligne budgétaire unique, la politique du logement est également très présente, que ce soit à travers le soutien à l'aménagement à vocation sociale, à la structuration de la filière BTP autour de la réhabilitation du logement social (traitement de la problématique de l'amiante) ou au projet phare de l'éco-cité de La Réunion.

projets d'investissements structurants. Les CCT 2019-2022 comprenaient cinq volets : cohésion des territoires, mobilité multimodale, territoires résilients, territoires d'innovation et de rayonnement, cohésion sociale et employabilité. Ces contrats contiennent des actions relatives à l'habitat⁶⁸ : à Saint-Pierre-et-Miquelon, des investissements ont été réalisés pour la potabilisation de l'eau et le réseau d'assainissement dans le cadre du contrat 2019-2022, en Polynésie française, un axe logement social a été inscrit dans le contrat 2021-2023, en Nouvelle-Calédonie, dans le cadre du contrat 2024-2027, la transition écologique va être au cœur de l'ensemble des thématiques (accès aux infrastructures, la formation, le logement, la cohésion sociale, etc.). Lors du CIOM de juillet 2023 (mesure 57), le Gouvernement a annoncé que « l'État mobilisera 2,3 milliards d'euros dans le cadre des futurs Contrats de Convergence et de Transformation (CCT) et contrats de développement 2024-2027 des territoires ultramarins. L'aide en investissement de l'État pour les infrastructures et services publics indispensables au développement de ces territoires complétera les moyens des départements, des régions et des collectivités d'Outre-mer ainsi que les fonds européens. La Caisse des dépôts et consignations sera sollicitée pour accorder des prêts d'une durée de 60 ans aux projets inscrits dans les CCT pour permettre aux Collectivités un étalement long de leur remboursement ».

Pour améliorer l'efficacité des CCT 2024-

2027 et leur exécution, le rapporteur spécial de la commission de l'Assemblée nationale, Olivier Serva, a, pour sa part, recommandé de résoudre « une difficulté structurelle : le déficit en ingénierie et la rigidité du cadre budgétaire des CCT » en développant « les moyens en ingénierie mis à disposition des collectivités territoriales par la direction générale des Outre-mer » et en réfléchissant « à des outils de flexibilité pour modifier les répartitions, en accord avec les parties prenantes, en cours d'exécution⁶⁹ ».

Les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM), un soutien utile de l'Union Européenne.

Les Collectivités d'outre-mer, hormis Saint-Martin, font partie des Pays et territoire d'outre-mer (PTOM). Le statut de PTOM est à distinguer de celui de Région ultra périphérique (RUP). Contrairement aux RUP, les PTOM ne font pas partie de l'Union européenne et ne sont donc pas soumis au droit européen (règlements, directives). La France compte six PTOM : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises, Wallis-et-Futuna et, depuis 2012, Saint-Barthélemy. Le programme européen les concernant poursuit une dizaine d'objectifs, parmi lesquels : la diversification durable des économies et la gestion durable des ressources naturelles, l'éducation, la formation et la santé publique, l'accessibilité numérique, ou encore, la promotion des échanges sociaux, culturels et économiques entre les PTOM. Les PTOM

reçoivent des financements au titre du nouvel « Instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale » de l'Union européenne (IVCDCI), qui a regroupé plusieurs programmes de l'UE, dont l'ancien Fonds européen de développement (FED). Concernant la période 2021-2027, le partenariat de l'UE avec les PTOM se monte à 500 millions d'euros de financements. Par ailleurs, les PTOM sont éligibles à des programmes d'aide dits "horizontaux" de l'UE parmi lesquels Horizon Europe (dans les domaines de la recherche et de l'innovation), Erasmus (éducation) ou Life (environnement). Les PTOM font partie de l'association des Pays et territoires d'outre-mer (OCTA). En décembre 2021, cette association a adopté son nouveau plan stratégique pour la période 2021-2027 autour de trois priorités : le dialogue politique et stratégique, la communication et l'apprentissage, la coopération dans les domaines stratégiques (notamment concernant le Pacte vert et la croissance bleue, la coopération et l'intégration régionales, etc.). L'UE insiste sur la nécessaire coopération des PTOM avec leurs voisins.

Les fonds européens, les domaines qu'ils concernent (la lutte contre la pauvreté, la formation, l'innovation, le numérique, le développement durable,

la coopération prônée par l'UE des PTOM avec leurs voisins, etc.) peuvent apporter de nombreuses solutions aux défis que doivent relever les Collectivités d'Outre-mer françaises. C'est ce dont témoigne l'ancien Président de la Nouvelle-Calédonie, Thierry Santa : « Nous avons profité dans des proportions non négligeables des différents fonds européens de développement. Ils nous ont particulièrement aidés dans la mise en œuvre de nos politiques de formation professionnelle et d'insertion de nos jeunes. Nous avons également bénéficié d'autres financements européens destinés à des actions d'ordre environnemental⁶⁹».

Les outils statistiques, des insuffisances pour bâtir des politiques de l'habitat.

Construire une politique de l'habitat, élaborer des documents de planification pour mieux répondre à la diversité des besoins des habitants et des territoires, cela suppose que les décideurs et acteurs de l'habitat disposent des informations nécessaires. Une connaissance fine du parc de logements, de ses occupants, de l'offre et de la demande, est indispensable. Les données doivent être actualisées, fiables et interopérables. Il faut les analyser pour dresser des états des lieux précis, établir des projections et des scénarios. Il faut mettre en place des observatoires locaux (foncier,

⁶⁹ Rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale, par M. Laurent Saint-Martin, Rapporteur général, Député et M. Olivier Serva, Rapporteur spécial, le 26 mai 2021

⁷⁰ Rapport d'information n° 713 (2019-2020), déposé le 21 septembre 2020 Différenciation territoriale outre-mer : quel cadre pour le sur-mesure ? rapporteur Michel Magras

loyers, copropriétés, etc.), lancer des enquêtes (habitat indigne, adaptation des logements au vieillissement, etc.) et aller vers la production de statistiques géolocalisées, en temps réel, de l'ensemble des indicateurs du logement.

Actuellement, l'Insee a une responsabilité dans tous les territoires d'Outre-mer pour le recensement de la population (organisation et contrôle de la collecte, calcul des chiffres de la population). Pour les autres statistiques publiques officielles, des lois fixent les compétences entre l'État et la COM. Les statistiques sont produites par l'Institut de la statistique de Polynésie française (ISPF), l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) en Nouvelle-Calédonie, le Service territorial de la statistique et des études économiques (STSEE) Wallis-et-Futuna, la Préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon et le nouvel institut statistique de la Collectivité de Saint-Martin (mars 2023), en collaboration avec l'Insee. Ce dispositif ne paraît pas suffisant, voire, pénalisant dans certains cas. Le rapport sénatorial de 2021⁷¹ précise ainsi que l'absence d'antenne de l'Insee à Saint-Martin, place l'île « dans un angle mort des politiques publiques, en particulier au niveau des caractéristiques sociales. Ce qui est particulièrement problématique dans le contexte de la reconstruction post-Irma et pénalisant pour le bénéfice des programmes européens ».

Développer des politiques de l'habitat efficaces suppose de disposer d'outils statistiques performants. En ce sens,

il est également nécessaire que les informations recueillies, les enquêtes conduites (et notamment l'Enquête Logement et l'Enquête Budget-Familles), puissent être comparées avec celles des autres COM, DROM et l'Hexagone. L'appui de l'Insee est requis.

Les Collectivités d'Outre-mer connaissent des situations différentes, mais avec des points et des besoins communs.

La plupart des COM sont situées dans des zones climatiques tropicales ou équatoriales, excepté Saint-Pierre-et-Miquelon, située en zone de climat océanique froid. La plupart des COM sont soumises à des risques naturels considérables (cyclones, risques de submersion, tremblements de terre, volcanisme). Toutes sont des îles, ce qui induit une rareté du foncier, sa cherté, sans compter des coûts de matériaux très élevés, car devant être principalement importés. Bien sûr, l'étendue de leur territoire comme l'importance de leur population diffèrent. Les problématiques de l'habitat auxquelles les COM sont soumises sont assez proches de celles des DROM. La question du logement social et très social est centrale pour répondre à une demande souvent pressante de ménages modestes, très modestes, voire non solvables. La question de la réhabilitation des logements existants, sociaux ou privés, se pose avec une acuité grandissante. Ils doivent être confortés, adaptés au vieillissement de la population et isolés pour garantir un confort d'été

(ou un confort d'hiver à Saint-Pierre-et-Miquelon). La reconquête des logements vacants, avec leur multiplication, devient un enjeu stratégique. La lutte contre l'habitat insalubre ainsi que la résorption des bidonvilles ou squats demeurent des questions cruciales. Enfin, les risques naturels doivent, de plus en plus, être intégrés aux problématiques de l'habitat. Cela peut aller jusqu'au déplacement de villages entiers et de leurs habitants, en raison de risques de submersion, phénomène particulièrement traumatique pour des familles qui vivent parfois depuis des décennies dans leur maison.

La Nouvelle-Calédonie : « Vers une politique publique partagée de l'habitat en Nouvelle-Calédonie ».

La Nouvelle-Calédonie compte 270 000 habitants.⁷² 40 % des ménages se concentrent dans le Grand-Nouméa. Il y a une diminution progressive de l'excédent naturel qui, s'il reste positif, ne suffit pas à compenser un solde migratoire devenu déficitaire avec 2 000 départs nets par an. Bien que 3 Calédoniens sur 10 aient moins de 20 ans, la Nouvelle-Calédonie n'échappe pas non plus au vieillissement de sa population. Côté logement, la Nouvelle-

Calédonie comptait en 2019, 109 000⁷³ logements, dont 83 % de résidences principales. 60 % des ménages sont propriétaires, 35 % locataires. 61 % des ménages vivent dans une maison individuelle. 10 % des résidences principales n'ont pas le confort de base.⁷⁴ Le taux de logements vacants a doublé ces cinq dernières années pour s'élever à 10 %. Les trois principaux bailleurs sociaux (SIC, FSH et SEM AGGLO) gèrent un parc de plus de 15 000 logements et sont également des acteurs essentiels de l'accession sociale à la propriété. Le parc de logements sociaux a bondi de 20 % ces cinq dernières années. La part du secteur locatif social s'élève à 15 %. Il est voisin de celui de l'hexagone et très supérieur à celui, par exemple, de la Polynésie française (4 %). La population des squats diminue régulièrement. Une cinquantaine de zones « d'habitat spontané », abritant près de 4 000 personnes, sont tout de même répertoriées dans l'agglomération du Grand Nouméa.

Selon Steven Mériadec, Responsable de la Cellule de l'habitat et de l'urbanisme de Nouvelle-Calédonie : « Nous avons de nombreuses problématiques communes à celles des DROM. En zone urbaine, notre parc est vieillissant. Il

⁷¹ Rapport d'information de M. Guillaume GONTARD, Mme Micheline JACQUES et M. Victorin LUREL, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer. N° 728 tome I (2020-2021), 1er juillet 2021.

⁷² Bilan démographique 2020-2021, Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (Isee NC).

⁷³ Source pour l'ensemble des chiffres cités : ISEE NC – Synthèse Logements – équipements.

⁷⁴ Le confort élémentaire des logements est déterminé par le raccordement au réseau général d'électricité, la présence d'eau courante, de WC et d'installation sanitaire.

nécessite une requalification lourde, avec des grands ensembles à rendre de nouveau attractifs pour lutter contre la vacance. Nous devons privilégier le réaménagement des friches pour les constructions neuves afin de préserver la biodiversité. Nous devons répondre à la problématique de l'habitat spontané avec une approche culturelle du rapport à la terre. À cela s'ajoute la question de l'offre de logement pour un habitat inclusif, comme le besoin de mettre à disposition des populations à très faibles revenus une offre de logement approprié. Enfin, avec le recul du trait de côte et l'accroissement des risques naturels, nous devons préparer le déplacement de populations ou encore protéger les terres agricoles de la montée des eaux salines ».

La Nouvelle-Calédonie ne dispose pas des mêmes moyens d'accompagnements financiers et techniques que les DROM compte tenu de son statut. « Seules l'ADEME et l'Agence française de la biodiversité disposent d'une antenne. Cette mise à disposition d'ingénierie est un vrai outil d'accompagnement et d'expertise contextualisée. La Nouvelle-Calédonie peut bénéficier du programme des Écoquartiers, mais pas d'Action-cœur-de-Ville. Nous pouvons bénéficier du fonds vert, mais pas du fonds Barnier. Il existe plein d'autres exemples qui interrogent la notion d'équité territoriale. La mise en réseau ou la création d'une Task force pour partager nos savoir-faire nous permettraient, quels que soient nos statuts, départements, régions ou

collectivités d'Outre-mer d'innover et de créer de nouveaux standards pour un avenir plus résilient. Un exemple : l'enquête logement est réalisée depuis 1955, en France hexagonale, elle a été étendue aux départements d'Outre-mer en 2006, puis à Mayotte en 2013. Il est difficile d'évaluer sans données comparatives », Steven Mériadec.

La Nouvelle-Calédonie contribue au titre de l'aide à la personne et au titre de la fiscalité. L'aide au logement représente une contribution aux loyers de 3 milliards de Francs pacifique par an (25,1 M. €). Ces cinq dernières années, les opérations de logements sociaux ont été exonérées de taxes et ont bénéficié d'avantages fiscaux locaux à hauteur de 3,5 milliards de Francs pacifique (29,3 M. €).

En matière de politique de l'habitat : « Il est attendu de l'ensemble des acteurs de s'inscrire dans une trajectoire qui consiste à construire des logements appropriés, dans un habitat adapté pour « ménager » un cadre de vie durable. La démarche est double, il s'agit de coordonner les feuilles de route de l'ensemble des parties prenantes via un document-cadre partagé en changeant de paradigme ; en abandonnant la logique de quantité au profit d'un engagement pour la qualité du logement de demain selon les modes de vie océaniques ». En ce sens, la Nouvelle-Calédonie affiche 3 ambitions : « Satisfaire aux besoins de chacun et protéger les plus fragiles, construire au bon endroit, mieux et au juste prix, améliorer le cadre de vie⁷⁵ ».

La Nouvelle-Calédonie a construit son propre référentiel de la construction pour répondre aux enjeux économiques et qualitatifs de la construction. Celui-ci a quatre objectifs : « sécuriser et protéger le Calédonien qui fait construire ; sécuriser les professionnels de la construction ; valoriser les savoir-faire des professionnels ; améliorer la qualité des constructions ». L'ensemble de ces sujets est issu des rencontres qui se sont tenues dans le cadre du symposium : « imaginons l'habitat océanien » d'octobre 2022.

Polynésie française : structurer les interventions pour apporter des réponses durables aux enjeux pressants, liés à l'habitat.

La Polynésie française est un ensemble de 118 îles qui occupent une surface aussi vaste que l'Europe et dont 76 seulement sont occupées. Elle compte 278 786 habitants.⁷⁵ 70 % de la population se concentrent sur la seule île de Tahiti. Depuis les années 2000, sa croissance démographique tend à ralentir en raison d'un solde migratoire déficitaire. En 2017, la Polynésie française comptait 94 600 logements, dont 76 800 sont des résidences principales (81 %). Il s'agit très majoritairement (86,3 %)

de maisons individuelles,⁷⁷ signe de l'attachement des Polynésiens pour ce type d'habitat. 10 % des logements sont vacants. Sept ménages sur dix sont propriétaires de leur résidence principale, deux sur dix sont locataires et un sur quinze logés gratuitement. La part du parc locatif social ne s'élève qu'à 4 %. L'habitat insalubre, sous forme de bidonvilles, est une problématique prégnante de l'habitat. Selon une étude du Programme de rénovation urbaine, 11 000 logements sont insalubres dans la seule agglomération de Papeete, soit 25 % des logements. Cela concerne environ 50 000 habitants, soit, 18 % de la population. Cet habitat est concentré au sein de poches d'insalubrité. Enfin, une étude réalisée entre 2019 et 2021⁷⁸ a évalué le besoin en nouveaux logements à 1 400 logements par an sur la période 2021-2030.

Face à ces constats, les pouvoirs publics se sont fixé trois objectifs : produire du logement abordable, en construisant du neuf et en mobilisant l'existant, aider les ménages à faire face à leurs dépenses de logement, et enfin, améliorer l'habitat en luttant contre l'habitat indigne et en concevant un habitat qui soit considéré, non plus comme un placement financier, mais comme un véritable lieu de vie.

⁷⁵ « Vers une politique publique partagée de l'habitat en Nouvelle-Calédonie », gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 2023.

⁷⁶ Institut de la statistique de la Polynésie française – recensement de la population 2022.

⁷⁷ Institut de la statistique de la Polynésie française : données 2017.

⁷⁸ Politique publique de l'habitat de la Polynésie française 2021-2030 consultable et téléchargeable sur le site Internet de la Délégation à l'habitat et à la ville : <https://www.service-public.pf/dhv/documentation/>.

Pour parvenir à ces objectifs, la Polynésie française doit disposer des leviers nécessaires en matière juridique et réglementaire, en termes de moyens financiers et d'acteurs. Or, actuellement, de nombreux leviers lui font défaut :

En premier lieu, faute d'expertise locale, les cadres d'intervention juridiques et réglementaires sont souvent insuffisants, voire absents. Pour les pallier, la Polynésie française a très souvent eu recours à des partenariats avec des organismes hexagonaux, mais sans organiser une montée en compétences suffisante des Polynésiens. En conséquence, il n'y a parfois pas de normes juridiques et réglementaires dans certains domaines. Il n'y a, par exemple, pas de normes minimales d'habitabilité. Il y a également un manque d'outils opérationnels comme, par exemple, une grille d'insalubrité adaptée à notre habitat.

En deuxième lieu, les moyens financiers de la Polynésie française sont insuffisants pour faire face aux multiples enjeux de l'habitat. Il y a nécessité de mobiliser des aides à la pierre et des aides à la personne très significatives, car une large part des ménages n'est pas solvable. Le besoin de financement est évalué à 126 M. € par an. Ceci est supérieur aux capacités budgétaires de la Polynésie française. Or, en raison de son statut de Collectivité d'Outre-mer, la Polynésie française n'est pas éligible aux différents fonds gérés par des organismes nationaux. Il en va ainsi des dispositifs gérés par Action Logement, l'Agence nationale pour la

rénovation urbaine ou encore l'Agence nationale de l'habitat. La diversification des sources de financement de la politique de l'habitat apparaît essentielle à sa mise en œuvre.

En troisième lieu, l'écosystème d'acteurs reste à consolider. Par exemple, la collectivité ne dispose pas d'aménageur. En outre, alors que 1 100 nouveaux logements devraient être produits chaque année à destination des ménages les plus modestes (800 logements) et des classes moyennes (300 logements), seuls 621 logements en moyenne ont été mis en chantier en 2021 et 2022 (540 logements sociaux et 81 logements intermédiaires). Cette faible production s'explique notamment par le nombre insuffisant d'opérateurs œuvrant en faveur du logement abordable. Le territoire ne compte en effet qu'un seul bailleur social public, l'Office public de l'habitat (OPH) qui gère 3 100 logements. On compte également quelques opérateurs privés de logement social (OLS). Ceux-ci bénéficient du dispositif de défiscalisation et d'aides du Pays. Si jusque-là, ils n'ont produit que 292 logements, la tendance est à la hausse. Enfin, la Polynésie française a mis en place un dispositif d'aide en matériaux destiné à améliorer les conditions de vie des ménages exposés à des risques pour leur santé et leur sécurité : le dispositif d'Aide à l'Amélioration de l'Habitat Individuel (AAHI). Mais, actuellement, les foyers ne sont pas accompagnés pour qualifier leur commande en amont et installer les équipements reçus en aval. Il y a nécessité d'un acteur pour

valoriser ce dispositif (information et sensibilisation des foyers, diagnostics du bâti et programme de travaux, montage financier du projet et sécurisation des travaux, appropriation du logement).

C'est en apportant des solutions à ces carences que la Polynésie française pourra pleinement répondre aux besoins pressants de logements de sa population.

Saint-Martin, la question de la mise en œuvre du transfert de compétences et de la reconstruction après l'ouragan Irma.

Sous-Préfecture en 1963, Collectivité Outre-Mer depuis 2007, d'une superficie de 53 km² (la moitié de Paris), Saint-Martin (partie française) est peuplée officiellement en 2020 de 31 801 habitants (12 fois moins que la Guadeloupe, mais 3 fois plus que Saint-Barthélemy). Entre 1962 et 2020, la population de Saint-Martin a été multipliée par huit, une progression démographique presque 18 fois supérieure à celle de la France hexagonale. La hausse la plus significative est intervenue durant les années 1980, avec un taux de croissance record de plus de 17 % par an, qui a marqué durablement le Territoire, économiquement et sociologiquement. Depuis les années 2010, la population saint-martinoise tend à régresser, baisse accentuée en 2017-2020 par les départs occasionnés par le cyclone IRMA du 6 septembre 2017. Aujourd'hui, Saint-Martin est l'une des Collectivités

de la République les moins peuplées, et représente 0,05 % de la population nationale (soit 1,2 % de la population cumulée des 11 départements et collectivités d'outre-mer).

Contrairement aux idées reçues, Saint-Martin reste la quatrième collectivité la plus pauvre de France, après Mayotte, Wallis et Futuna et la Guyane, ex aequo avec la Polynésie française : en 2021, le PIB par habitant (16 962 €) y atteignait 45,3 % de la moyenne hexagonale (37 431 €), contre 50,5 % en 2014 et 48,6 % en 2010. Le taux de pauvreté, non calculé par l'Insee (absence d'Enquête Budget Famille), devrait avoisiner les 40 % à Saint-Martin, contre 15,1 % en France métropolitaine (2018) et 34,5 % en Guadeloupe (2017) ; et ce, alors même que les produits alimentaires y sont 47 % plus chers qu'en Métropole (Insee, mars 2022). Le Territoire présente, de surcroît, des vulnérabilités sociologiques structurelles : par exemple, en 2019, la monoparentalité constituait une caractéristique forte, et croissante, des familles saint-martinoises : 38 % des foyers (34,1 % en 2008), contre 18,6 % en moyenne nationale ; cette évolution tend à accentuer la « décohabitation » des foyers et à accentuer la pression sur l'offre locative.

La Collectivité de Saint-Martin dispose (2020) de 17 046 logements, dont 12 796 résidences principales.

La proportion de propriétaires, à Saint-Martin, contrairement à une idée reçue,

demeure deux fois inférieure à celle de l'hexagone : 28,3 % en 2020 (moyenne nationale : 57,6 %).

Contrairement aux clichés, Saint-Martin, avec 1 847 HLM (chiffre stable depuis 2016), est relativement sous-dotée en matière de logements sociaux, avec un ratio de 5,2 logements pour 100 habitants fin 2018, contre 7,6 pour la France entière et 9,8 pour la Guadeloupe. Ce parc de logements sociaux est géré par trois bailleurs : la SEMSAMAR, SIC et SIKOA (filiale d'Action Logement). La SEMSAMAR, SEM de la Collectivité, dispose du plus grand parc de logements (1 085 logements).

Une crise de l'offre de logements, accentuée après IRMA (baisse de 7,9 % du nombre de résidences principales entre 2017 et 2020), menace la stabilité sociale du Territoire. Le taux de vacance des logements atteint 15,5 % en 2020 (France : 8,2 % ; DOM : 12,5 %). Alors que l'île est confrontée à un marché de logement de luxe qui impacte l'ensemble du secteur (le prix des loyers est très élevé dans les quartiers résidentiels, avec des prix au m² en location qui atteignent les 21€/m²,⁷⁹ contre 14€ en moyenne dans les départements ultramarins), les conditions de logement des ménages saint-martinois stagnent ou régressent. En 2020, par exemple, seuls 59,3 % des 12 796 ménages étaient raccordés au réseau de tout-à-l'égout, taux en stagnation depuis 10 ans. Et le niveau

d'occupation (2,7 personnes /logement) constaté en 2018 correspond à celui recensé dans l'Hexagone en 1984.

En 2017, Saint-Martin a été très sévèrement frappée par l'ouragan Irma.

On estime que 31 % des logements saint-martinois ont été soit détruits (20 %), soit sévèrement endommagés (11 %) -contre 5 % dans l'île voisine de Saint-Barthélemy. Corrélativement, environ 4 000 logements populaires, soit près du quart du parc total de logements, ont perdu tout ou partie de leurs toitures : leurs occupants, notamment les propriétaires, étant non assurés dans la grande majorité d'entre eux (40 % des propriétaires et 60 % des locataires ne sont pas assurés), ils n'ont pu procéder qu'à des répartitions de fortune, ce qui rend leurs habitations, encore aujourd'hui, particulièrement fragiles -et à la merci d'un nouveau phénomène climatique ou sismique.

Ce cyclone, qui a occasionné des dégâts évalués autour de 2 Mds. €, a donc mis en évidence les faiblesses et la vulnérabilité du Territoire -et particulièrement de son parc de logements.

De fait, le chantier immobilier et social reste considérable. Certes, dans les quartiers populaires les associations, comme les Compagnons bâtisseurs, ont joué un rôle majeur, via les techniques d'auto-construction et

⁷⁹ Source : Saint-Martin - Fascicule 5 - Société : Des disparités très prononcées - Cittanova.

d'auto-réhabilitation encadrées, mais le manque chronique d'acteurs et de main-d'oeuvre qualifiée, les difficultés d'acheminement des matériaux et leur cherté, les problèmes d'assurance expliquent les retards pris par la reconstruction. Dans un rapport de 2021, la Cour des Comptes recommande « de donner une traduction concrète au plan de développement, en renforçant les capacités locales de maîtrise d'ouvrage et de commande publique, en appliquant le Plan de prévention contre les risques naturels (PPRN) et en faisant respecter des règles de construction pour réduire les risques de répétition des effets de ce type de catastrophe ». Ensuite, elle recommande « de pérenniser les financements nécessaires, notamment, en mobilisant au mieux les ressources fiscales de la collectivité ».

À ce point, il faut mentionner les visions différentes de l'État et de Saint-Martin, et d'une bonne partie de la population, relatives à la carte des aléas mise à jour à la suite de l'ouragan. Les habitants n'entendent pas, en très grande majorité, quitter des terres, héritées de génération en génération, même vulnérables. En juillet 2018, Daniel Gibbs précise : « La réglementation doit prendre en compte la vision politique du territoire et non pas se substituer à elle⁸⁰ ». Il poursuit, afin de ne pas se

faire dicter la manière dont il convient d'aménager Saint-Martin : « Sachez que nous évaluerons l'opportunité pour la collectivité de Saint-Martin d'entamer les démarches préalables afin de récupérer la compétence environnement », objectif repris par son successeur, Louis Mussington, en 2022. Le PPRN ne sera finalement adopté par la COM que le 3 novembre 2021.

En 2022, lors d'un séminaire,⁸¹ les responsables de la COM estiment que le transfert de compétences reste, selon eux, inachevé dans le sens où l'évaluation du coût du transfert de la compétence habitat n'a pas été réalisée. Lors du même séminaire, Saint-Martin a précisé son intention de mettre en place à terme un Office territorial du logement via un soutien budgétaire et en ingénierie de l'État (appuis de l'Agence nationale de la cohésion des territoires et de la Banque des Territoires). Cet Office aura pour tâche l'acquisition de foncier, la construction de 2 000 logements locatifs sociaux et d'accession sociale à la propriété ainsi que la réhabilitation de 12 000 logements, soit presque les 2/3 du parc.

La population de Saint-Martin, qui relève du droit social commun, bénéficie des aides au logement de la CAF (ALS et ALF), mais faute d'information et

⁸⁰ Reconstruction post-Irma à Saint-Martin : réviser les documents d'occupation des sols pour recomposer un territoire moins vulnérable, Annabelle Moatty et Delphine Grancher - Les risques littoraux 2021 Bulletin de l'association des géographes français.

⁸¹ Séminaire organisé par l'USHOM : « Pour une politique de l'habitat à l'avenir nécessairement résilient », Saint-Martin, le 8 juillet 2022.

d'accompagnement, les non-recours sont encore trop nombreux. De même, depuis 2003, « deux quartiers ont intégré le programme de quartiers prioritaires de la ville sans un retour probant », selon l'actuel Président de la COM, Louis Mussington. La COM évoque également la nécessité d'une action spécifique permettant à Saint-Martin d'avoir recours à l'ANRU et l'Anah compte tenu des difficultés structurelles et de la permanence des enjeux de reconstruction ; et ce, en vertu du principe de solidarité nationale. Le CIOM de juillet 2023, précise : « Compte tenu de la situation tendue du logement, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) apportera son soutien en ingénierie à la collectivité territoriale de Saint-Martin » (mesure 18) et prévoit que « L'intervention d'Action Logement sera étendue à Saint-Martin » (mesure 20).

Pour la Collectivité de Saint-Martin, et conformément aux conclusions du CIOM susmentionnées, le déploiement complet et effectif de tous les dispositifs d'Action Logement dès le 1er Trimestre 2024 constitue une impérieuse nécessité ; et ce, dans une logique de solidarité nationale impliquant une mutualisation des ressources et des emplois de la PEEC saint-martinoise et de la PEEC de la France entière.

D'ores et déjà, le 21 mars 2023, le Conseil Territorial de Saint-Martin a adopté une délibération prévoyant la mise en place d'une PEEC locale (dont Action Logement assurerait la collecte et la gestion), et qui renvoie à la conclusion préalable, d'ici la fin de l'année 2023,

d'une convention tripartite (État / COM / Action Logement) qui définira les modalités d'intervention des différentes entités du groupe Action Logement (ALG) sur le Territoire. Par la suite, le 5 juin 2023 est intervenue, à Saint-Martin, la signature d'un Protocole d'accord État / COM / ALG, rappelant les objectifs d'une intervention du groupe sur le Territoire, et fixant un modus operandi pour aboutir à la signature de la convention susmentionnée. La conclusion de la convention quinquennale 2023-2027 entre l'État et ALG, actant officiellement l'intervention du Groupe dans certaines COM (dont Saint-Martin), est intervenue, pour sa part, le 16 juin dernier : son point 4.2 prévoit la fusion des fonds mentionnés à l'art. L. 313-19-2 du CCH en un fonds unique susceptible de recevoir les ressources des PEEC instaurées dans les COM, tandis que son point 6.2 établit la confirmation que Saint-Martin pourra bénéficier des emplois de la PEEC, sous réserve de modifications des dispositions prévues par le CCH. Il appartient donc désormais au Gouvernement de proposer au Parlement les modifications législatives nécessaires (Code de la Construction et de l'Habitation : art. L. 313-19-2 pour le fonds unique susmentionné et art. L. 313-17-1 pour prévoir la possibilité pour les entités d'ALG d'intervenir dans certaines COM).

Autrement dit, il convient que tout transfert de compétences s'accompagne d'une évaluation fine et régulière pour dimensionner correctement le transfert financier nécessaire. Et puis, face aux

événements majeurs, malheureusement de plus en plus probables, compte tenu du réchauffement climatique, il est important que les COM soient dotées, en amont, d'outils de planification et, notamment, de Plans de prévention des risques naturels. Il est également nécessaire que les règles d'urbanisme soient respectées, que des outils statistiques soient mis en place pour mesurer l'efficacité des politiques publiques, que les questions assurantielles aient été portées à connaissance et qu'elles disposent d'outils financiers efficaces. Il faut encore qu'elles aient un tissu d'artisans et d'entreprises du bâtiment qualifiés. Quant à l'État et ses Agences, leur rôle de solidarité commande qu'ils puissent mobiliser dans des délais très rapides des capacités humaines d'ingénierie et des fonds à hauteur de ce type de catastrophe. Il est également essentiel que le pilotage de ce type d'intervention se déroule avec le moins de frictions possibles avec les collectivités, i.e., qu'il y ait clarté dans la répartition des compétences entre l'État et la COM, tout en n'excluant pas « par principe » et par dogmatisme juridique, le recours à la solidarité nationale.

Saint-Pierre-et-Miquelon, le besoin d'appuis pour rénover son parc immobilier et faire face aux risques de submersion.

Saint-Pierre-et-Miquelon (5 925 habitants)⁸² est le seul territoire d'Outre-mer qui connaît un climat océanique, froid et humide. La population y est vieillissante et décroissante depuis quelques années. Le parc immobilier de l'archipel est constitué de 2 610 résidences principales, 420 résidences secondaires et 180 logements vacants. La plupart des habitants sont propriétaires de leur logement (78 %). Le recours à l'auto-construction est fréquent. Le parc locatif ne constitue que 20 % du parc de résidences principales, dont une soixantaine de logements sociaux. Saint-Pierre-et-Miquelon n'a pas d'organisme HLM. Les logements, essentiellement des maisons individuelles (85 % du parc), sont, pour partie, mal isolés (1/3 des constructions datent des années 70). Avec un parc majoritairement équipé de chaudières individuelles au fioul, les charges énergétiques des ménages de l'archipel sont élevées. Par ailleurs, les logements doivent être adaptés au vieillissement de la population. Les coûts de rénovation et de construction sont très élevés. L'accession à la propriété devient de plus en plus difficile en raison des coûts et de la hausse des taux d'intérêt. Et contrairement aux autres territoires, il n'y a pas d'habitat insalubre. Concernant le zonage climatique, Saint-Pierre-et-Miquelon fait partie de la même zone que Paris ! La Collectivité territoriale n'a pour l'instant pas mis en place de réglementation thermique, et ne s'est pas encore dotée de DPE.

⁸² Chiffres de recensement de la population publiés en 2023 Insee référence 1^{er} janvier 2020.

Des aides locales à la pierre et fiscales existent et, dans le cadre de la maîtrise de la demande d'énergie (MDE), des aides aux économies d'énergie (changement de chaudière, de menuiserie, etc.) sont proposées par EDF. Pour autant, compte tenu des coûts et de l'ingénierie nécessaires pour transformer le parc de logements, reconquérir les logements vacants, la COM se tourne vers les acteurs nationaux. Concernant le parc locatif social, une étude est réalisée par la COM en vue de créer un opérateur pour le logement social. Il est également prévu que le dispositif APL se mette en place. Par ailleurs, le CIOM du 18 juillet dernier précise qu'à « Saint-Pierre-et-Miquelon, les propriétaires-occupants pourront bénéficier de l'intervention de l'Anah, pour la rénovation énergétique de leur logement » et que « l'intervention d'Action-Logement sera étendue à Saint-Pierre-et-Miquelon ». Enfin, la mesure 64 de ce même CIOM, présentée comme une première sur le territoire national, a pour objet « d'accompagner le déplacement du village de Miquelon à un kilomètre de son emplacement actuel, sur site, abrité des risques de submersion ».

Selon Sabine Ros, Directrice de la Coopérative Immobilière des Îles Saint-Pierre-et-Miquelon (CISPM), "les besoins de l'archipel sont de plusieurs ordres : le parc de logements locatifs doit être rénové, développé, adapté ce qui suppose des financements ad hoc. Le parc existant doit être rénové énergétiquement, il y a besoin d'appuis extérieurs en termes techniques et

financiers. Par ailleurs, les normes de construction doivent être adaptées en tenant compte de l'environnement Nord-Américain de l'archipel. L'accession sociale doit être sécurisée et renforcée (l'augmentation du coût des matériaux, la hausse des taux de crédit et la forte inflation fragilisent les ménages). Nous avons proposé à notre gouvernance de scinder les activités (filialiser la branche finances et la branche habitat) et doter cette dernière d'un agrément social de sorte à bénéficier de la défiscalisation française et des prêts à long terme indispensables au financement.

Si l'appui de l'État et des organismes nationaux est nécessaire, il faut que cela se fasse dans le respect et avec l'appui des acteurs déjà en place. En effet la CISPM gère le patrimoine locatif social de la Collectivité territoriale depuis plus de 25 ans et a acquis la connaissance nécessaire pour bâtir un plan stratégique patrimonial intégrant les enjeux de la réhabilitation, de la décarbonation, mais également des réponses aux besoins en matière de logement du territoire. Outil politiquement neutre, présent depuis plus de 70 ans, il permet de mutualiser les moyens pour construire et gérer les logements sans mettre en péril ce patrimoine en le mêlant à une activité d'aménagement.»

LES MESURES PROPOSÉES PAR L'USHOM

Mesure 35 : L'État doit accompagner les Collectivités d'Outre-mer qui le souhaitent pour assurer la réussite des transferts de compétences. Les compensations financières peuvent être réajustées.

Tout transfert de compétences doit s'accompagner d'une compensation financière à hauteur des charges transférées. Le périmètre de la compétence transférée doit être précis. Les services de l'État doivent accompagner la Collectivité d'Outre-mer dans la mise en œuvre du transfert de compétences, notamment celui de la réforme fiscale nécessaire ;

Tout transfert de compétences peut faire l'objet d'ajustements dans le temps, en fonction des évolutions démographiques, sociales mais aussi climatiques : en effet, sur ce point, le réchauffement climatique oblige à aller, partout en France, vers un parc de logements décarboné à l'horizon 2050. Cette exigence d'intérêt général ne peut pas être portée par chaque Collectivité d'outre-mer. En conséquence, il serait juste d'en réviser la compensation financière.

La répartition des compétences ne saurait faire obstacle à la mise en place, effective et loyale, de la solidarité nationale en cas de besoin économique

et social avéré : ainsi, l'État dispose toujours de la possibilité d'intervenir par le biais des crédits d'investissement des Contrats de Convergence et de Transformation (en l'occurrence, désormais sur la période 2023-2027). Corrélativement, la possibilité d'intervention des opérateurs nationaux (Anah, Action Logement, ANRU...) est toujours possible, par voie de convention tripartite entre l'État, l'organisme et la collectivité concernée.

D'ores et déjà, le CIOM prévoit l'intervention d'Action Logement dans les deux COM de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces deux collectivités auront donc vocation à bénéficier des 780 M. € de prêts bonifiés d'Action Logement immobilier, montant consacré aux Outre-Mer sur la période 2023-2027 en vertu de la convention quinquennale du 16 juin 2023.

Mesure 36 : Les Collectivités d'outre-mer doivent disposer d'outils statistiques performants, comparatifs, pour répondre à la diversité des besoins de leurs habitants. Pour cela, l'appui de l'Insee est requis et ces outils doivent être cofinancés.

Les Collectivités d'Outre-mer doivent disposer d'un système statistique performant, gage de construction de politiques de l'habitat répondant,

d'un point de vue social, à la diversité des besoins de logement de leurs habitants et, d'un point de vue économique, à l'importance du secteur de la construction et de la rénovation. Les données doivent être fiables et actualisées. Elles doivent également être comparatives entre COM, DROM et Hexagone ;

Ce système statistique doit permettre de réaliser :

- des états des lieux relatifs aux ménages (modes d'occupation, composition, revenus, etc.), et au bâti (typologie des logements, état, âge, etc.)
- de visualiser dans le temps les évolutions via des observatoires (fonciers, loyers, transactions, etc.) et des enquêtes thématiques auprès d'échantillons de ménages (habitat indigne, adaptation du parc de logements au vieillissement, etc.) ;

Concernant le logement social, des outils du type « système national d'enregistrement » pour répondre avec précision aux demandes des ménages ou encore un « répertoire du patrimoine des logements sociaux » pour mettre en place des plans stratégiques de patrimoine paraissent nécessaires ;

L'Insee doit accompagner les Collectivités d'Outre-mer à la mise en place de ces systèmes statistiques, à leur évolution dans le temps, et ceux-ci doivent être cofinancés.

Mesure 37 : Les Collectivités d'Outre-mer ont besoin de boîtes à outils juridiques, opérationnelles et financières pour répondre à la multiplicité des besoins de logements. Elles peuvent recourir à la Task force et aux Agences nationales.

Pour traiter leurs problématiques de l'habitat, améliorer les conditions d'habitat de leur population, intervenir avec efficacité, les Collectivités d'Outre-mer ont besoin de :

Construire les instruments juridiques et réglementaires ad hoc : définition de l'insalubrité, normes d'habitabilité, réglementations foncières, questions assurantielles, etc. ;

Mettre au point un cadre d'intervention opérationnel : opérations de résorption de l'habitat insalubre, grille d'analyse de l'insalubrité, outils d'incitation via des aides à la pierre ou des aides fiscales, voire, de coercition (expropriation, etc.), opérations groupées d'amélioration de l'habitat, opérations de revitalisation de centres-villes, programmes de rénovation énergétique, process d'assistance à maîtrise d'ouvrage, etc. ;

Budgéter la mise en place de ces actions et opérations.

Concernant la construction de boîtes à outils opérationnelles, les Collectivités d'Outre-mer doivent pouvoir mobiliser les Agences nationales, par voie de convention (cf. supra, mesure n°35). De fait, les boîtes à outils des Agences

nationales comprennent de très nombreux outils thématiques. Certains de ces dispositifs doivent être adaptés au contexte des Collectivités d'outre-mer, ils doivent également être coordonnés et mis en synergie. Cela correspond pleinement aux missions de la Task force. La palette d'outils est très large, citons :

Concernant la construction de boîtes à outils opérationnelles : les Collectivités d'Outre-mer doivent pouvoir mobiliser les Agences nationales. De fait, les boîtes à outils des Agences nationales comprennent de très nombreux outils thématiques. Certains de ces dispositifs doivent être adaptés au contexte des Collectivités d'Outre-mer, ils doivent également être coordonnés et mis en synergie. Cela correspond pleinement aux missions de la Task force. La palette d'outils est très large, citons :

Programmes « Action cœur de ville », avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires pour revitaliser les centres-villes ;

Projets urbains globaux pour transformer des quartiers, avec l'Agence nationale de renouvellement urbain ;

Démarche EcoQuartiers pour promouvoir une ville durable, avec le ministère de la ville et le Club national EcoQuartier ;

Assistance à maîtrise d'ouvrage pour mettre aux normes les logements, les

rénover énergétiquement, les adapter au vieillissement, avec l'Agence nationale de l'habitat ;

Mobilisation du parc privé de logements pour développer un parc locatif à loyer abordable, avec le dispositif Loc'Avantages ;

Résorption des bidonvilles, avec la Dihal et sa plateforme dédiée ;

Projets types maison-relais, résidences sociales, etc. pour les publics vulnérables, avec la Dihal ;

Dispositif « Office foncier solidaire-Bail réel solidaire » pour faciliter l'accession sociale à la propriété.

Les appels à projets et les appels à manifestation d'intérêt doivent intégrer les spécificités des Collectivités d'Outre-mer de façon à ce que celles-ci puissent y répondre. Les Collectivités d'Outre-mer peuvent s'appuyer sur la Task force pour répondre à ces différents appels.

Mesure 38 : Les Collectivités d'Outre-mer co-construisent leurs propres outils, échangent avec les autres Pays et territoires d'Outre-mer ainsi qu'avec les Pays limitrophes.

Les Collectivités d'Outre-mer peuvent s'organiser entre elles pour avancer sur les thématiques qui les préoccupent, recenser les bonnes pratiques, mettre en exergue leurs réalisations exemplaires. Le référentiel de construction ou encore la « démarche de politique publique

partagée », initiés par la Nouvelle-Calédonie, le pavillonnaire social (le Faré), conçu par la Polynésie française peuvent faire école. Les COM peuvent encore échanger sur les nouveaux modes de construction, le développement de filières de production de matériaux locaux ou, encore, sur les démarches permettant de mieux prévenir les risques naturels, voire, créer un laboratoire de solutions innovantes ;

Pour cadrer ces avancées, les Collectivités d'outre-mer peuvent passer des conventions, comme celle qui est en cours de préparation entre la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Par ailleurs, la plupart des Collectivités d'outre-mer font partie de l'association des Pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Cette association permet des échanges entre PTOM, mais aussi les pays limitrophes pour de plus grandes intégrations régionales, autour de thèmes moteurs, comme la croissance bleue ou le développement durable. L'Union Européenne a doté cette association d'un budget.

Mesure 39 : Les Collectivités d'Outre-mer doivent pouvoir mobiliser les canaux financiers à hauteur des besoins de leur population.

Compte tenu de l'ampleur des besoins habitat de leur population, du caractère non solvable d'une large partie d'entre elle, des rattrapages à opérer, les Collectivités d'outre-mer doivent également pouvoir bénéficier de la solidarité nationale :

Mobiliser les Agences nationales, comme cela se passe d'ailleurs déjà dans certains cas, comme avec l'Anah, l'ADEME, Action Logement ou l'Agence nationale de la cohésion des territoires ;

Mettre à l'étude la création d'un « fonds commun d'intervention habitat », regroupant l'État, les Collectivités d'Outre-mer et les communes ;

Mobiliser les aides fiscales ciblées sur les besoins de leur population ;

Bénéficier de prêts à long terme de la Banque des territoires et d'Action Logement.

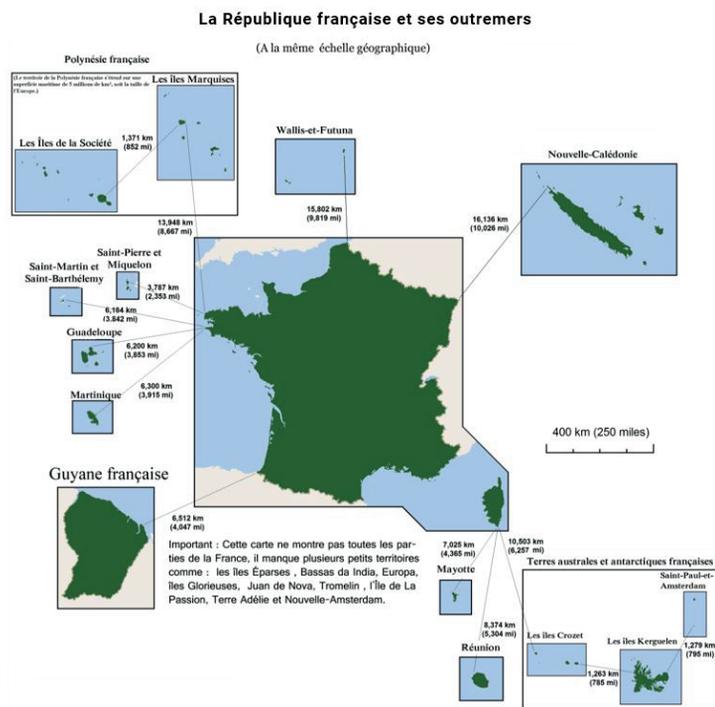
Concernant les Contrats de convergence et de transformation, les politiques de l'habitat doivent y occuper la place qui leur revient pour que chaque habitant des Collectivités d'Outre-mer vive dignement. Et, comme demandé par les parlementaires, il est nécessaire d'augmenter les moyens d'ingénierie mis à disposition des Collectivités, et de mettre en place des outils de flexibilité budgétaire, pour en améliorer l'exécution.

Concernant les fonds européens, ils doivent être mobilisés autant que possible en ce qu'ils contribuent à créer un environnement favorable, en mobilisant des moyens considérables pour la lutte contre la pauvreté, la formation, le développement durable, l'innovation, etc.

Mesure 40 : Promouvoir une chaîne d'acteurs qualifiés en créant un environnement positif.

Pour mettre en œuvre leur politique de l'habitat, les collectivités d'Outre-mer doivent veiller à la mise en place d'une chaîne d'acteurs : aménageurs pour le portage foncier et les VRD, opérateurs sociaux, artisans et entreprises du bâtiment qualifiés, associations spécialisées dans l'accompagnement des ménages, banques, assurances, etc. Qu'un maillon fasse défaut et les résultats ne seront pas au rendez-vous ;

À cet effet, les Collectivités d'Outre-mer doivent créer des conditions économiques positives (visibilité dans le temps de leur politique de l'habitat, paiement des entreprises dans des délais normaux, mutualisation des achats, etc.), favoriser la montée en compétences des acteurs et la mise en place de cursus de formation qualifiants, contribuer à la création de pôles d'excellence autour des matériaux locaux et la mutualisation des achats, etc.



Source : France-Terres Émergées – auteur : Ross – Wikipédia Commons

