



RECONSTRUIRE LA POLITIQUE DU LOGEMENT OUTRE-MER

Après l'échec du premier Plan logement outre-mer (PLOM 2015-2019), analysé par la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2020, et devant la **persistance de la crise du logement dans ces territoires**, la Délégation sénatoriale aux outre-mer a décidé de mener un travail approfondi sur ce thème, donnant lieu à une vingtaine d'auditions et réunissant près d'une centaine d'acteurs.

Pour assurer le succès du PLOM 2 (2019-2022), déjà à mi-parcours, et pour reconstruire cette politique vitale pour les territoires, la délégation propose de **rompre radicalement avec la « méthode descendante »** qui a prévalu jusqu'ici au profit d'une **approche territorialisée et concertée**, faisant remonter les besoins des collectivités elles-mêmes et organisant un pilotage au plus près des acteurs locaux.



Part des ménages des DROM éligibles au logement social



Part des ménages des DROM résidant dans un logement social



Parc de logement social dans les DROM (pour un parc total de 775 000 logements)



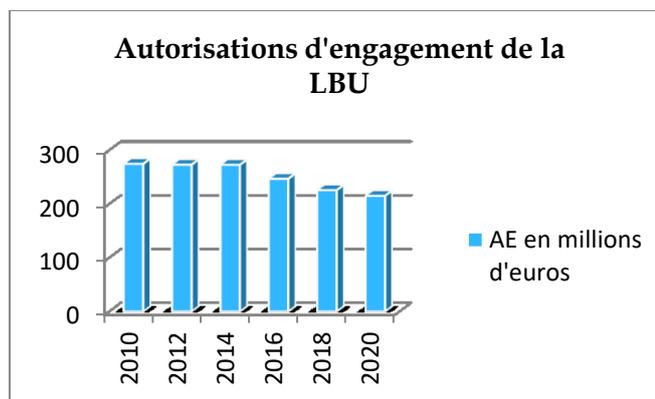
Montant de la ligne budgétaire unique (LBU) en AE pour 2020, contre 275 millions en 2010

1. DE NOUVEAUX CADRES D'ACTION POUR UNE POLITIQUE PLUS EFFICACE

A. LE CONSTAT : MALGRÉ LES OUTILS MOBILISÉS ET LES PLANS SUCCESSIFS, UNE POLITIQUE EN DÉFICIT D'EFFICACITÉ

- Dans les **COM**, les compétences en matière d'habitat sont **largement décentralisées** : l'État n'intervient que de manière indirecte, chaque collectivité ayant mis en place ses **propres dispositifs d'aide au logement**.
- Pour les **DROM**, la politique du **logement** est **pilotée depuis 1997 par le ministère des outre-mer**. **Trois principaux outils** concourent au financement du logement dans ces territoires :
 - la **Ligne budgétaire unique (LBU)** qui rassemble les crédits budgétaires à destination du logement dans les DROM et participe au financement de la **construction de logements sociaux**, de la **politique foncière**, de la **résorption de l'habitat insalubre**, ou encore de **l'accession sociale à la propriété**. Ses crédits ont **fortement diminué**, passant de **270 millions d'euros** en AE dans les années 2010 à moins de **210 millions d'euros** en 2020.

- * La LBU fait l'objet d'une **sous-exécution récurrente** (taux d'exécution inférieure à 90 % de 2017 à 2019). Le **manque d'ingénierie de l'État**, et non pas seulement des collectivités, ainsi qu'un **pilotage défaillant de la part du ministère des outre-mer**, expliquent cette situation.
- * Sa **ventilation territoriale** reste opaque et n'obéit pas à des critères objectifs.



- les **aides fiscales au logement**, de plus en plus portées par les dispositifs de **crédit d'impôts** ;

- * Mais il reste impossible de déterminer la **localisation des logements ayant bénéficié d'aides fiscales**.

- les **aides et les prêts à destination des ménages et des collectivités**, par l'intermédiaire de la Banque des Territoires et d'Action Logement.

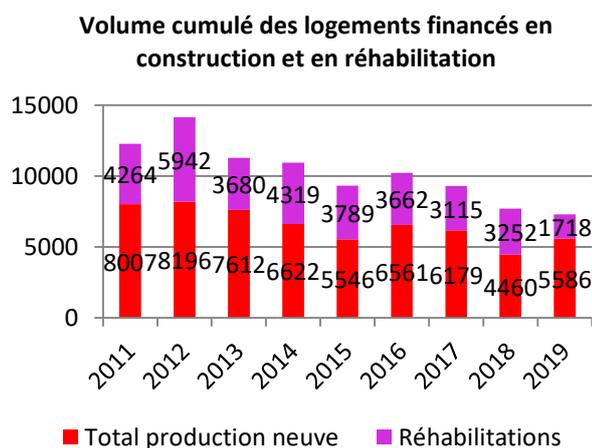
- ✓ L'implication d'**Action Logement** en outre-mer est plus importante depuis l'annonce de son **Plan d'investissement volontaire (PIV)** qui prévoit une enveloppe spécifique de 1,5 milliard d'euros pour les DROM.

- * L'**ANAH** n'intervient dans les DROM qu'auprès des **propriétaires bailleurs**, et non des propriétaires occupants.

- Le Plan logement outre-mer 2015-2019 (PLOM 1) n'a pas tenu **son objectif de construire et de réhabiliter 10 000 logements par an** et n'a pas **suffisamment pris en compte les spécificités des territoires et les enjeux qualitatifs**. Un **deuxième PLOM** a été lancé pour les années 2019-2022.

■ Aucun **bilan détaillé du PLOM 2** n'a été à ce jour réalisé (mise à part une communication générale sur la construction et la réhabilitation de 8 000 logements en 2020). La présentation du nombre de logements financés doit être complétée de celle du nombre de **logements mis en chantier** et **ceux effectivement livrés**.

■ Il manque **d'outils pour suivre le déploiement des déclinaisons territoriales** du PLOM 2, alors que le plan s'engageait à une évaluation par territoire, selon une grille quantitative et qualitative. **L'articulation du Plan de relance avec le PLOM 2** reste par ailleurs encore à concrétiser.



B. LA SOLUTION : UNE PLUS GRANDE TERRITORIALISATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

- Pour assurer une véritable **territorialisation** de la politique du logement, il convient de mieux prendre en compte les particularités de chaque territoire. Pour ce faire, il reste indispensable d'améliorer dans les DROM **les structures de concertation et de coordination des acteurs du logement véritablement décisionnels** :
 - ✗ les conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement (**CDHH**) ne constituent bien souvent que des « **chambres d'enregistrement** » sans définition de choix opérationnels ;
 - ✓ sans oublier la spécificité de leur statut, les **COM peuvent constituer des modèles en matière de politique de l'habitat** : la Polynésie française ou Saint-Pierre-et-Miquelon ont ainsi mis en place des stratégies territoriales, qui prennent en compte l'ensemble des aspects de la politique de l'habitat et qui associent les différents acteurs ;
 - ✓ il conviendrait d'instituer une **instance collégiale à caractère exécutif, déclinée en 4 niveaux pour être plus opérationnelle** : un conseil de concertation réunissant tous les acteurs locaux ; un comité de financeurs pour s'assurer du montage des opérations ; un comité de pilotage, plus restreint pour assurer le suivi et être véritablement décisionnel et enfin des groupes thématiques de travail selon les besoins.
- Cette territorialisation doit aussi passer par une **meilleure représentation des outre-mer dans les instances nationales du logement** :
 - ✗ Le ministère des outre-mer n'est membre ni du conseil d'administration de **l'ANAH ni de celui de l'ANRU**. La présence d'un parlementaire ultramarin au conseil d'administration de l'ANAH permettrait de s'assurer de l'engagement de l'agence dans ses territoires ;
 - ✓ Les agences nationales, comme Action Logement, la Banque des Territoires et CDC-Habitat doivent désigner des **référénts locaux** dans chacun des territoires et multiplier les **missions d'études** sur le terrain.
- Enfin, l'État doit assurer **l'accompagnement des collectivités** et faciliter leurs moyens d'action en **soutien aux bailleurs sociaux** :
 - ❖ Les **plateformes d'aide à l'ingénierie**, déployées à Mayotte et en Guyane, doivent être mises en place **dans les autres DROM**, en calibrant davantage les moyens en fonction des besoins ;
 - ❖ Les bailleurs sociaux rencontrent aujourd'hui des difficultés pour **obtenir des garanties d'emprunt de la part des collectivités**. Pour faciliter ces soutiens, les EPCI n'ayant pas finalisé leur PLH devraient être autorisés à apporter une garantie d'emprunt.

2. ASSURER UN HABITAT POUR TOUTES LES POPULATIONS

A. DIMINUER LES COÛTS DES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES

- Face aux nombreuses contraintes pour construire en outre-mer, la priorité reste de libérer davantage de **foncier aménagé**. Déjà mis en avant dans trois études de la Délégation¹, cet enjeu reste toujours prégnant en outre-mer.
 - ❖ Les **FRAFU** permettent de constituer des réserves foncières et de réaliser des équipements d'aménagement. Leur financement, basé sur la LBU et sur des contributions des collectivités locales et de l'Union européenne, reste **insuffisant pour répondre aux enjeux**.
 - ❖ Des **opérations d'intérêt national (OIN)**, dispositif exorbitant du droit commun de l'urbanisme, ont été prévues pour la **Guyane et pour Mayotte**. En Guyane, le transfert des terrains de l'État à l'établissement public foncier prend du temps : les **cessions sont morcelées** pour éviter le coût trop élevé du paiement des droits. Par ailleurs, à **Mayotte**, si le projet d'OIN a été acté, les mesures d'application n'ont toujours pas été prises.
 - ❖ Pour rendre le foncier plus abordable, les outils des **baux réels solidaires (BRS)** permettent d'opérer une dissociation entre le foncier et le bâti pour assurer aux plus modestes un accès à la propriété.
- Le chantier de **l'adaptation des normes** doit également être conduit, l'inadaptation normative étant un des facteurs du renchérissement des coûts.
 - ❖ Quatre ans après le rapport de la Délégation², quelques progrès ont été enregistrés notamment via la constitution d'une **commission locale de normalisation** à La Réunion et de **cellules économiques régionales de la construction** en Guadeloupe et à la Martinique.
 - ❖ Mais ces organismes doivent se déployer **dans les autres territoires**. Surtout, un travail important reste à conduire avec la Commission européenne pour obtenir la **dérogation au marquage CE** et la mise en place d'un « marquage RUP » pour faciliter l'importation de produits de l'environnement régional des outre-mer. Le travail mené par la **Nouvelle-Calédonie, avec le référentiel RCNC**, peut servir de modèle en la matière.

B. RÉSORBER LES HABITATS INDIGNES DE LA RÉPUBLIQUE

- Désignant des locaux impropres à l'habitation et exposant leurs occupants à des risques pour leur sécurité ou leur santé, l'habitat indigne reste encore très développé en outre-mer. Le **nombre d'habitats indignes se chiffre à 110 000 dans les DROM**. Le phénomène est **de plus en plus diffus**, rendant les situations plus difficiles à identifier et à traiter.
 - ❖ Les **démolitions** dans le cadre d'opérations de **résorption de l'habitat insalubre (RHI)** se sont multipliées à Mayotte et en Guyane depuis la loi Elan de 2018. Pour éviter de ne faire que déplacer des bidonvilles, ces opérations doivent **associer en amont et en aval les populations pour identifier des solutions pérennes de relogement**. Les actions des ADIL (présentes partout sauf à Mayotte) et celles des associations (comme la Fondation Abbé Pierre, uniquement présente dans l'océan Indien) doivent être encouragées.

¹ Rapport de 2015 : « Domaines public et privé de l'État outre-mer : 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile » ; Rapport de 2016 : « Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires » - Rapport de 2017 : « Les conflits d'usage et la planification foncière dans les outre-mer ».

² Rapport de 2017 : « Le BTP outre-mer au pied du mur normatif : faire d'un obstacle un atout ».



*Nombre d'habitats indignes
dans les DROM*

- ❖ Des **solutions innovantes** doivent également être recherchées. Les opérations **d'autoconstruction et d'autoréhabilitation** peuvent apporter des réponses, comme le prouve le projet de résorption du talus Majicavo de Koungou à Mayotte. Cependant ces opérations sont encore trop peu utilisées, notamment **du fait du manque de soutien des assurances**.

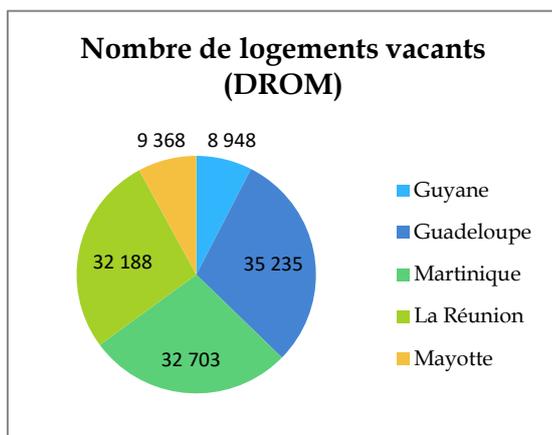
C. ACCÉLÉRER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET TRÈS SOCIAUX ET ASSURER LA MIXITÉ SOCIALE

- Seuls **15 % des ménages** des DROM résident dans des logements sociaux alors que **80 % d'entre eux sont éligibles au logement social** et **70 % au logement très social**. Le PLOM 2 fixe un objectif de **30 % de logements très sociaux** dans le parc social d'ici 2022.
 - ❖ Les **loyers des logements sociaux** restent très élevés dans certains territoires : 6,10 euros/m² en Guadeloupe, parmi les plus élevés de France. Seule La Réunion dispose d'un Observatoire des loyers.
 - ❖ Le développement d'opérations de construction de logements sociaux est freiné par les **réticences de certaines communes**, la **faiblesse du secteur du BTP**, les difficultés en matière de formation, ainsi que par le mode de financement trop restreint des **Logements à loyers très sociaux (LLTS)**.
- La **mixité sociale** doit être encouragée, en intégrant également une stratégie à destination de l'offre intermédiaire et du parc privé.
 - ❖ L'application de **la loi SRU** (61 communes concernées dans les DROM) peut se révéler inadaptée avec des communes semi-rurales, en moyenne plus étendues que dans l'Hexagone, soumises à un quota de logements sociaux. À l'inverse, ce quota, dans certaines communes-centres, tend à accentuer la concentration de « **poches** » de **logements sociaux**.
 - ❖ L'outil du Prêt locatif social (PLS), dont les plafonds correspondent à ceux du logement intermédiaire, permet de participer à **l'objectif de mixité sociale**. Or, le financement des logements en PLS est limité par la fixation d'un quota ; son augmentation est aujourd'hui indispensable.

D. MENER UNE POLITIQUE AMBITIEUSE DE RÉHABILITATION

- En matière **d'amélioration de l'habitat privé**, les actions entreprises dans les DROM restent encore insuffisantes :
 - ❖ Les **aides régionales** divergent selon les territoires et les acteurs déplorent un **éparpillement des dispositifs**, des **critères à rallonge** et une **faible communication** sur les mesures accessibles. Un **guide spécifique** sur ces aides, précisant les outils de financement, gagnerait à être mis en place.

- ❖ **S'agissant des aides nationales, seuls 700 dossiers MaPrimeRenov'** ont été déposés dans les DROM en 2020, dont près des $\frac{3}{4}$ sont concentrés à La Réunion. Par ailleurs, des aides comme « **Habiter facile** » (travaux pour l'autonomie de la personne) ne sont pas disponibles dans les DROM du fait de la restriction de l'intervention de l'ANAH aux propriétaires bailleurs.



Nombre de logements vacants dans les DROM, soit 13 % du parc total

- Les outre-mer, et tout particulièrement les Antilles, restent marqués par l'ampleur du phénomène de **vacance de logement**, qui concerne près de **120 000 logements dans les DROM**. Pour lutter contre ce phénomène, il convient de créer un opérateur spécifique, sur le modèle de la SIFAE dans l'Hexagone. Des solutions nouvelles, comme les **baux à réhabilitation**, doivent également être mises en œuvre. Par ailleurs, alors qu'elle était prévue par la loi EROM de 2017, la **taxe sur les logements vacants** n'est toujours pas mise en œuvre dans les DROM.
- Enfin le retard pris dans le déploiement du programme Action cœur de ville doit être comblé. Pour lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, **les aides à la démolition doivent être encouragées**. Par ailleurs, la question du retraitement de l'amiante se heurte à l'absence de filière locale de désamiantage et rejoint la problématique plus générale du recyclage des matériaux de démolition.

3. FAIRE DE L'HABITAT ULTRAMARIN UN MODÈLE D'ADAPTATION ET D'INNOVATION POUR RÉPONDRE AUX NOUVEAUX DÉFIS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT

A. LES OUTRE-MER, VÉRITABLES LABORATOIRES DES ÉVOLUTIONS DES BESOINS DE LOGEMENTS ET DES MODES D'HABITAT

Les outre-mer concentrent l'ensemble des défis sur des espaces contraints qui impactent fortement la demande de logements. **Le premier défi majeur est d'ordre démographique.**

- **Le vieillissement**, particulièrement accéléré aux Antilles, nécessite **un véritable plan stratégique** comme le préconise le rapport Broussy (mai 2021). En 2050, la Martinique sera le département le plus vieux de France. Face à ce « scénario catastrophe », ce plan doit être **élargi aux autres territoires** également touchés par la transition démographique **comme La Réunion (1 million d'habitants d'ici 2050)**. Toutes les solutions doivent pouvoir être envisagées, du maintien à domicile au développement d'établissements spécialisés, **en tenant compte des attitudes socioculturelles** de chaque territoire où accueillir les anciens chez soi reste une réalité, une pratique, voire un devoir.

Le travail de prospective sur les évolutions démographiques dans les outre-mer ne peut être la transposition des projections réalisées pour l'Hexagone. Fiabiliser l'évaluation des besoins de logements dans chaque DROM et COM, par l'adaptation de l'outil Otelo, doit aider à la prise de décisions.

On oublie aussi trop souvent que certains de ces territoires sont caractérisés par **des structures familiales (nombre d'enfants) et des modes de vie (tournés vers l'extérieur) qui leur sont propres.** Le parcours résidentiel doit impliquer plus de **modularité et d'adaptabilité dans les habitations**, et prendre davantage en compte la **diversité des publics** (personnes handicapées, personnes âgées, jeunes travailleurs, étudiants, familles nombreuses...).

- **L'exposition aux risques naturels** constitue un autre défi majeur. La Délégation sénatoriale aux outre-mer a conduit entre 2017 et 2019 une étude en deux volets comportant notamment des propositions pour améliorer la résistance du bâti, restées pratiquement sans suite.

Le cyclone IRMA a montré combien **les populations étaient intrinsèquement résilientes et dotées d'une forte capacité d'adaptation.** Dans trois domaines, les outre-mer disposent ainsi d'une avance et partant d'une réelle expertise : le risque cyclonique (Antilles, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Nouvelle-Calédonie), le risque sismique (Antilles, Mayotte) et plus généralement le réchauffement climatique. **Les solutions développées dans les outre-mer devraient servir de source d'inspiration, d'échanges et de référence pour résoudre les problématiques liées à ces différents défis.** L'architecture **bioclimatique** notamment, basée sur des savoir-faire traditionnels, offre des solutions de ventilation plus efficaces et moins onéreuses.

B. UN TERRAIN D'EXPÉRIMENTATION POUR L'ADAPTATION DE DISPOSITIFS ET DE PROCÉDURES INNOVANTS

Véritables « **laboratoires à ciel ouvert** », les outre-mer sont des terres d'innovation et d'expérimentation. La table ronde sur l'habitat innovant en a fourni de nombreux exemples avec une approche plus globale des coûts et des enjeux de la construction.

- **Les grandes tendances de l'habitat de demain y sont déjà perceptibles et identifiées** : densification des villes, décarbonation des procédés constructifs (hybridité des systèmes constructifs, inertie des façades, réduction des énergies grises...), recours à la conception bioclimatique et à l'architecture vernaculaire, augmentation des matériaux de récupération ou issus du recyclage, traitement des espaces publics extérieurs comme régulateurs thermiques...

Des réalisations fondées sur une vision plus large des enjeux de la construction sont déjà prometteuses : éco-quartiers, habitat participatif ou collaboratif, programme OPHROM (Opérations d'habitats renouvelés dans les outre-mer), habitat léger. Une réflexion pour assouplir les règles d'urbanisme concernant ce type d'habitat devrait être engagée sans délai.

De nombreux freins, réglementaires et assurantiels mais également économiques comme le manque de financement et la taille des marchés locaux, voire les stéréotypes et les usages, restent à lever pour libérer davantage les initiatives.

- ❖ **Développer une filière de recherche et développement sur l'habitat innovant avec les outre-mer** constituerait un levier important permettant en outre de mobiliser davantage de financements européens dédiés à l'innovation.
- ❖ À cet égard, **le chantier de la performance énergétique** des bâtiments constituera un test. Avec une réglementation énergétique spécifique (RTAA DOM) en cours d'actualisation et la perspective de l'application de la RE2020, **une opportunité** est offerte pour **valoriser l'architecture bioclimatique et le recours aux savoir-faire traditionnels** de l'habitat vernaculaire (amérindien, océanien, tropical).

C. PROMOUVOIR LES SYSTÈMES CONSTRUCTIFS LOCAUX ET MUTUALISER DAVANTAGE LES BONNES PRATIQUES

Chaque territoire ultramarin dispose de savoir-faire traditionnels qu'il faudrait non seulement sauvegarder mais aussi valoriser. La priorité est donc de développer la **formation d'artisans locaux avec l'aide des organisations professionnelles** et de soutenir les **filières locales** et les **matériaux biosourcés** comme la **brique de terre comprimée (BTC)** à Mayotte.

- ❖ Les auditions ont montré qu'il existe des potentialités importantes, liées aux richesses naturelles des outre-mer : pin des caraïbes, bambou, bagasse, vétiver, falcata, amarante (bois violet), angélique, gaïac, wacapou, wapa... Partout où une solution alternative existe, **il faut s'efforcer de substituer au béton des matériaux locaux beaucoup plus adaptés** aux conditions climatiques (humidité, salinité de l'air, etc.).

Au fil des auditions, de nombreuses propositions ont été émises : assouplir le cadre des opérations immobilières ou d'aménagement, par exemple en réservant **des marchés à des entreprises de petite taille** ou en organisant des opérations de conception-réalisation, développer des plateformes d'expertise locale de rénovation et dynamiser les échanges sur l'habitat au niveau régional.

- ❖ **La promotion des matériaux locaux présente en effet un enjeu transfrontalier.** De tels échanges existent entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada, mais mériteraient d'être davantage développés pour La Réunion et Mayotte avec Madagascar et l'Afrique du Sud et pour les Antilles avec le Brésil et les États-Unis.
- ✓ Pour mutualiser ces réflexions, **l'organisation d'Assises de la construction outre-mer est proposée afin de partager les connaissances, améliorer la synergie et valoriser les atouts des territoires.** Ces Assises réuniraient l'ensemble des acteurs du secteur. Elles **doivent devenir la vitrine et la plate-forme des modes d'habiter dans les outre-mer.**



Délégation aux
OUTRE-MER



Délégation sénatoriale aux outre-mer

http://www.senat.fr/commission/outre_mer/index.html



Stéphane Artano
Président
Sénateur de
Saint-Pierre-et-Miquelon



Guillaume Gontard
Sénateur de l'Isère
Rapporteur



Micheline Jacques
Sénatrice de
Saint-Barthélemy
Rapporteuse



Victorin Lurel
Sénateur de la
Guadeloupe
Rapporteur



Vous pouvez consulter le dossier de l'étude :

http://www.senat.fr/commission/outre_mer/missions/logement_dans_les_outre_mer.html