

N° 728

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer (1) sur la **politique du logement dans les outre-mer,***

Par M. Guillaume GONTARD, Mme Micheline JACQUES et M. Victorin LUREL,

Sénateurs

Tome I

Rapport

(1) Cette délégation est composée de : M. Stéphane Artano, *président* ; M. Maurice Antiste, Mmes Éliane Assassi, Nassimah Dindar, MM. Pierre Frogier, Guillaume Gontard, Mmes Micheline Jacques, Victoire Jasmin, M. Jean-Louis Lagourgue, Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, MM. Teva Rohfritsch, Dominique Théophile, *vice-présidents* ; M. Mathieu Darnaud, Mmes Vivette Lopez, Marie-Laure Phinera-Horth, M. Gérard Poadja, *secrétaires* ; Mme Viviane Artigalas, M. Philippe Bas, Mme Agnès Canayer, M. Guillaume Chevrollier, Mme Catherine Conconne, M. Michel Dennemont, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Daniel Gremillet, Mme Jocelyne Guidez, M. Abdallah Hassani, Mme Gisèle Jourda, MM. Mikaele Kulimoetoke, Dominique De Legge, Jean-François Longeot, Victorin Lurel, Mme Marie Mercier, MM. Serge Mérillou, Thani Mohamed Soilihi, Georges Patient, Mme Sophie Primas, MM. Jean-François Rapin, Michel Savin, Mme Lana Tetuanui.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	9
INTRODUCTION.....	21
PREMIÈRE PARTIE : REFONDER LES CADRES D'ACTION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT OUTRE-MER POUR LA RENDRE PLUS EFFICIENTE.....	23
I. CHANGER PROFONDÉMENT DE PARADIGMES ET DÉPLOYER DAVANTAGE LES FINANCEMENTS MOBILISABLES.....	23
A. UNE POLITIQUE NATIONALE EN DÉFICIT D'EFFICACITÉ	23
1. <i>L'échec de la méthode « descendante »</i>	23
a) L'inscription de cibles ambitieuses mais une stratégie trop quantitative	23
(1) À partir des années 2010, l'affichage d'objectifs chiffrés ambitieux	23
(2) L'échec d'une stratégie quantitative, uniforme et peu concertée.....	24
b) Un pilotage faible et insuffisant de la politique nationale du logement.....	25
(1) L'originalité d'un pilotage par la DGOM.....	25
(2) Des moyens qui ne sont pas à la hauteur des responsabilités confiées	26
c) Une situation du logement qui tend à se dégrader partout	27
(1) Un objectif global de constructions et de réhabilitations qui n'a pas été tenu	27
(2) Une distinction importante à opérer entre logements financés et logements livrés	28
(3) Le déclin de la construction de LLTS	29
(4) Un effondrement de l'accession sociale à la propriété	30
2. <i>Un PLOM 2 (2019-2022) plus qualitatif mais présentant des fragilités persistantes</i>	31
a) Un nouvel élan donné à la politique du logement en outre-mer.....	31
(1) Une feuille de route pour l'État en 77 mesures.....	31
(2) L'ambition affichée d'adapter l'offre aux besoins des territoires	32
b) Mais un démarrage retardé et un premier bilan peu convaincant.....	32
(1) Des déclinaisons territoriales encore floues.....	32
(2) Un comité de pilotage attendu mais assez laconique	33
B. DES FINANCEMENTS PARAISSANT GLOBALEMENT IMPORTANTS MAIS FINALEMENT EN TROMPE L'OEIL	34
1. <i>Une LBU en érosion, sous-consommée, et à la répartition opaque</i>	34
a) Une baisse paradoxale des crédits et une sous-consommation à rebours des nécessités locales.....	34
(1) Les crédits en AE en forte baisse de 2010 à 2020.....	34
(2) Une sous-consommation récurrente des crédits de LBU.....	37
(3) 2020 : une amélioration qui reste à consolider.....	38
b) Le manque d'ingénierie des collectivités : un alibi davantage qu'une explication à la sous-consommation.....	39
(1) De nombreux obstacles dirimants au montage des projets	39
(2) Un manque d'ingénierie de l'État trop peu pointé.....	40
c) Une ventilation territoriale de la LBU manquant de transparence.....	41
(1) Des critères de ventilation et de réaffectation insuffisamment objectifs	41
(2) Des conséquences pénalisantes : les parts de la Guadeloupe et de La Réunion en recul	42
(3) Le montant élevé des restes à payer des crédits de LBU démontre le manque de transparence dans la gestion des crédits.....	43
2. <i>Des aides fiscales critiquées et cependant très utiles</i>	44

a) Une politique erratique en matière fiscale, qui insécurise les projets	44
(1) Les allers-retours des dispositifs de défiscalisation	44
(2) La montée en puissance des dispositifs de crédits d'impôts.....	45
b) Des dispositifs critiqués mais une garantie supplémentaire en faveur du logement.....	46
(1) Un ratio dépense publique/logements financés jugé peu satisfaisant	46
(2) Des aides présentant une souplesse complémentaire à la LBU	46
c) Un financement à maintenir mais mieux piloté et évalué.....	47
(1) Des procédures d'agrément fiscal encore trop lourdes	47
(2) Les agréments fiscaux : un manque de visibilité et d'évaluation	48
3. <i>L'amorce d'un nouvel écosystème de financement</i>	49
a) Des aides et des prêts à destination des ménages confortées	49
(1) La suppression de l'allocation logement accession : une erreur vite corrigée mais aux lourdes conséquences	49
(2) Des prêts pour l'amélioration de l'habitat privé ou l'accession à la propriété à renforcer	50
b) La mobilisation de nouveaux moyens au service du logement outre-mer	50
(1) Action Logement : une implication plus grande et un ambitieux Plan d'investissement volontaire (PIV) restant à concrétiser	50
(2) Banque des territoires : un fort dynamisme mais un risque de concurrence avec d'autres prêts.....	52
(3) Le Plan de relance outre-mer : un potentiel de nouvelles ressources mais de nombreuses inconnues.....	54
c) Mais des acteurs nationaux encore insuffisamment impliqués outre-mer.....	55
(1) L'ANAH : une action restreinte et des aides faiblement déployées	55
(2) L'AFD : un relatif désengagement à la suite de la vente de ses participations dans les SIDOM.....	56

II. TERRITORIALISER LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN DÉPLOYANT DES STRATÉGIES PROPRES À CHAQUE TERRITOIRE 58

A. METTRE EN PLACE DES POLITIQUES ADAPTÉES PAR TERRITOIRE	58
1. <i>La difficulté des acteurs nationaux à appréhender les réalités ultramarines</i>	58
a) La question des outils de connaissances	58
(1) Le logement, un poste de dépense toujours majeur des ménages ultramarins	58
(2) La mesure lacunaire des besoins pour les collectivités d'outre-mer	59
b) La sous-représentation des outre-mer dans les instances nationales du logement.....	59
(1) La nécessité d'organismes du logement connaissant bien les contextes locaux : l'exemple de l'USHOM	59
(2) Des efforts encore timides, à inscrire dans la durée	60
2. <i>Une meilleure concertation à rechercher pour un portage et un pilotage territoriaux de la politique du logement</i>	61
a) S'inspirer de l'exemple des stratégies globales initiées par les COM de Polynésie française et de Saint-Pierre-et-Miquelon.....	61
(1) La Polynésie française	61
(2) Saint-Pierre-et-Miquelon.....	62
b) Dans les DROM, mettre en place un dispositif de co-pilotage État-collectivité... 63	
(1) Une nécessité : une concertation et une coordination étroite dans un paysage composé de multiples acteurs	63
(2) Les conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH) : des chambres d'enregistrement sans réel pouvoir.....	64
(3) Créer une instance de pilotage pour la politique territoriale du logement	65
3. <i>Assurer une prise en compte plus fine des particularités de chaque territoire</i>	67
a) Renforcer les outils de planification.....	67
(1) L'absence d'adoption des documents d'urbanisme : des conséquences préjudiciables	67
(2) Un besoin d'accompagnement de l'État et des procédures à simplifier.....	68
b) Des arbitrages différents à prévoir selon les territoires	69

(1) Des réorientations souhaitables.....	69
(2) Des engagements à long terme.....	70
B. PRÉVOIR UN ACCOMPAGNEMENT ET UN SUIVI POUR LES COLLECTIVITÉS.....	71
1. <i>Accompagner les acteurs et renforcer les synergies.....</i>	<i>71</i>
a) Renforcer et professionnaliser l'aide locale à l'ingénierie.....	71
(1) Un manque d'attractivité pouvant amener à des déficits d'ingénierie.....	71
(2) Étendre à d'autres territoires les plateformes d'ingénierie développées en Guyane et à Mayotte.....	71
b) Encourager les opérateurs locaux et les synergies.....	72
(1) La nécessité d'un opérateur supplémentaire : l'exemple de Mayotte.....	72
(2) Le regroupement d'opérateurs : exemple de La Réunion.....	74
2. <i>Rechercher plus d'opérationnalité et d'effectivité des mesures.....</i>	<i>74</i>
a) Les engagements du PLOM 2 pour assurer la gouvernance et la déclinaison territoriale du plan.....	74
b) Hormis pour La Réunion, une impossibilité à assurer le suivi des déclinaisons territoriales.....	75
(1) Un niveau de détail inégal selon les déclinaisons territoriales.....	75
(2) Une absence de bilans d'étape.....	76

DEUXIÈME PARTIE : ASSURER UN ACCÈS DES POPULATIONS À UN HABITAT DÉCENT, ABORDABLE ET DIVERSIFIÉ.....79

I. DIMINUER LES COÛTS DES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES..... 79

A. RELEVER LE DÉFI DU FONCIER AMÉNAGÉ.....	79
1. <i>Libérer davantage de foncier.....</i>	<i>79</i>
a) Des contraintes bien connues.....	79
b) <i>Les difficultés toujours prégnantes du phénomène d'indivision et des occupants sans droit ni titre.....</i>	<i>80</i>
(1) Les outils encore peu probants ouverts par la loi Letchimy de 2018 pour le règlement des indivisions.....	80
(2) Les limites actuelles de la Commission d'urgence foncière de Mayotte.....	81
(3) Vers une prorogation de la durée de vie des agences des 50 pas géométriques.....	82
c) L'enjeu de la mise à disposition des parcelles publiques de l'État au profit des collectivités et des réserves foncières.....	83
2. <i>Développer l'offre de foncier aménagé et abordable.....</i>	<i>84</i>
a) La difficulté à disposer de foncier aménagé.....	84
b) Relancer et mieux doter les FRAFU.....	85
(1) Des financements européens des FRAFU à amplifier.....	85
(2) Un mode de gestion des FRAFU à revoir.....	85
c) Renforcer les opérations d'intérêt national (OIN) en Guyane et à Mayotte.....	86
(1) Les OIN : un dispositif exorbitant du droit commun de l'urbanisme.....	86
(2) Accélérer le transfert des terrains de l'État et les opérations d'aménagement.....	87
(3) Créer enfin l'opération d'intérêt national à Mayotte.....	89
d) Rendre le foncier plus abordable en recourant à la dissociation foncière via les offices fonciers solidaires (OFS).....	89
(1) Un dispositif original de dissociation du foncier et du bâti pour permettre l'accès à la propriété.....	89
(2) Un déploiement prévu par le PLOM 2 pour la Guyane et Mayotte.....	90
B. LANCER ENFIN LE CHANTIER DE L'ADAPTATION DES NORMES.....	90
1. <i>L'inadaptation normative, facteur de la hausse des coûts.....</i>	<i>91</i>
a) Une centralisation de la production des normes et une inadaptation aux réalités ultramarines.....	91
b) Malgré les initiatives lancées après le rapport de la délégation de 2017, un chantier restant à concrétiser.....	92

(1) Des commissions locales de normalisation déployées seulement à La Réunion et en Martinique.....	92
(2) Un travail encore à poursuivre avec la Commission européenne sur la dérogation au marquage CE.....	93
(3) Développer des tableaux d'équivalence.....	94
2. <i>Le référentiel de la construction en Nouvelle-Calédonie : une initiative modèle pour l'ensemble des outre-mer.....</i>	95
a) Une démarche collective inédite par son ampleur et sa durée.....	95
(1) Trente mois d'échanges et une large concertation pour l'adoption du RCNC.....	95
(2) Des synergies et des coopérations, notamment avec l'Agence Qualité Construction.....	96
(3) L'insertion dans le contexte régional.....	96
b) La mise en place d'un référentiel de normalisation pour les matériaux et procédés de construction.....	97
(1) Un système d'assurances obligatoires.....	97
(2) Une exigence de qualification pour les professionnels.....	97
(3) Des matériaux de construction et des procédés agréés.....	98
II. OFFRIR UNE SOLUTION DE LOGEMENT POUR TOUS	98
A. RÉSORBER LES HABITATS INDIGNES DE LA RÉPUBLIQUE	98
1. <i>Malgré l'ampleur du phénomène, des outils nationaux non déployés en outre-mer.....</i>	98
a) Un phénomène majeur.....	98
(1) Plus de 110 000 habitats insalubres dans les DROM.....	99
(2) Une situation de Saint-Martin et Wallis-et-Futuna trop souvent méconnue.....	100
(3) Un habitat indigne de plus en plus diffus.....	100
b) Une mise en œuvre incomplète des outils et dispositifs prévus au niveau national.....	102
2. <i>Une politique de LHI trop éclatée et des solutions innovantes insuffisamment développées.....</i>	103
a) Améliorer la coordination des acteurs au niveau communal et intercommunal.....	103
(1) Le manque d'acteurs de terrain pour informer et accompagner les ménages.....	103
(2) Le besoin d'une coordination des acteurs de la LHI.....	104
b) Face à la multiplication des opérations de démolition, trouver des solutions pérennes de relogement.....	106
(1) Malgré l'ouverture d'indemnités, des difficultés pour assurer le relogement des populations.....	106
(2) La nécessité d'une information en amont des populations pour identifier le relogement adéquat.....	107
c) Promouvoir l'autoconstruction et l'autoréhabilitation encadrées et développer des solutions innovantes.....	110
(1) Les limites des Opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL).....	110
(2) Les opérations d'autoconstruction et d'autoréhabilitation encadrées encore trop peu utilisées.....	112
(3) L'expérimentation du permis de louer.....	113
B. ACCÉLÉRER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET TRÈS SOCIAUX SANS NÉGLIGER LA MIXITÉ SOCIALE ET LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE	114
1. <i>Lever les blocages pour construire davantage de logements sociaux</i>	114
a) Des freins multiples à l'augmentation massive du nombre de logements sociaux.....	114
(1) Seuls 15 % des ménages des DROM hébergés dans des logements sociaux.....	114
(2) Des réticences possibles de la part des communes et des bailleurs.....	115
(3) Des délais allongés pour l'obtention des garanties d'emprunt.....	115
(4) Des cotisations à destination de la CGLLS non orientées vers la construction de logements sociaux.....	117
b) Des coûts des matériaux élevés et un système fragile de la construction.....	117
(1) Des matériaux importés aux coûts très élevés.....	117

(2) Le besoin de remédier à la fragilité des secteurs locaux du BTP	118
(3) Des difficultés en matière de formation pour la construction de logements	119
c) La nécessité d'accroître l'offre de logement à loyers très sociaux (LLTS)	120
(1) Une insuffisance de l'offre de LLTS	120
(2) Ouvrir d'autres possibilités de cofinancement des LLTS	120
2. Assurer la mixité sociale et développer l'offre intermédiaire	121
a) Face aux risques de concentration de « poches » de logements sociaux, développer les outils de mixité sociale.....	121
(1) Des communes en moyenne plus étendues en outre-mer et donc nombreuses à être soumises aux obligations SRU.....	121
(2) Des Prêts locatifs sociaux (PLS) indispensables pour la mixité sociale mais limités par des quotas trop restreints.....	122
b) Mieux suivre l'évolution des prix des loyers.....	123
(1) Des loyers élevés dans le parc privé mais aussi dans le parc social	123
(2) Des observatoires des loyers en cours de déploiement	124
C. MENER UNE POLITIQUE AMBITIEUSE DE RÉHABILITATION COMPTE TENU DU DÉLABREMENT IMPORTANT DU PARC DE LOGEMENTS ET DE L'URGENCE DES BESOINS À SATISFAIRE	124
1. Renforcer l'ambition sur l'amélioration de l'habitat	124
a) Des dispositifs incitatifs insuffisamment adaptés	124
(1) Une méconnaissance des besoins	124
(2) Des aides régionales disparates d'un territoire à l'autre.....	125
(3) Rendre opérationnel le dispositif amélioration-acquisition.....	127
(4) Le non-recours à l'éco-prêt logement social.....	127
b) Amplifier les actions de l'ANAH pour l'amélioration de l'habitat.....	128
(1) Déployer la vente d'immeuble à rénover (VIR) et le dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF) en outre-mer.....	128
(2) Améliorer la qualité des constructions et lutter contre le vieillissement prématuré des logements.....	129
2. Amplifier les opérations de renouvellement urbain	130
a) Lutter contre l'ampleur de la vacance, un phénomène particulièrement répandu et préoccupant dans les outre-mer	130
(1) Une absence d'opérateur outre-mer capable de traiter la vacance	130
(2) Encourager le recours au bail à réhabilitation	131
(3) Rendre effective la taxe sur les logements vacants outre-mer	132
b) Un retard pris dans le déploiement du programme Action cœur de ville outre-mer.....	133
(1) Action cœur de ville (ACV) outre-mer.....	133
(2) Des mesures à développer dans les zones hors QPV	135
c) Soutenir les opérations de démolition et développer une filière amiante	136
(1) Construire la « ville sur la ville » pour éviter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.....	136
(2) L'absence de filière locale de désamiantage et les perspectives du retraitement de l'amiante	137

**TROISIÈME PARTIE : FAIRE DE L'HABITAT ULTRAMARIN UN MODÈLE
D'ADAPTATION ET D'INNOVATION POUR RÉPONDRE AUX NOUVEAUX
DÉFIS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT**

139

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

139

A. UNE CONCENTRATION DE DÉFIS SUR DES ESPACES CONTRAINTS

139

1. Des évolutions démographiques nécessitant des réponses appropriées et urgentes

139

a) Un processus de vieillissement, particulièrement accéléré aux Antilles.....

139

(1) La « gérontocroissance » insuffisamment prise en compte... ..

139

(2) ...qui appelle des réponses différentes selon les territoires

140

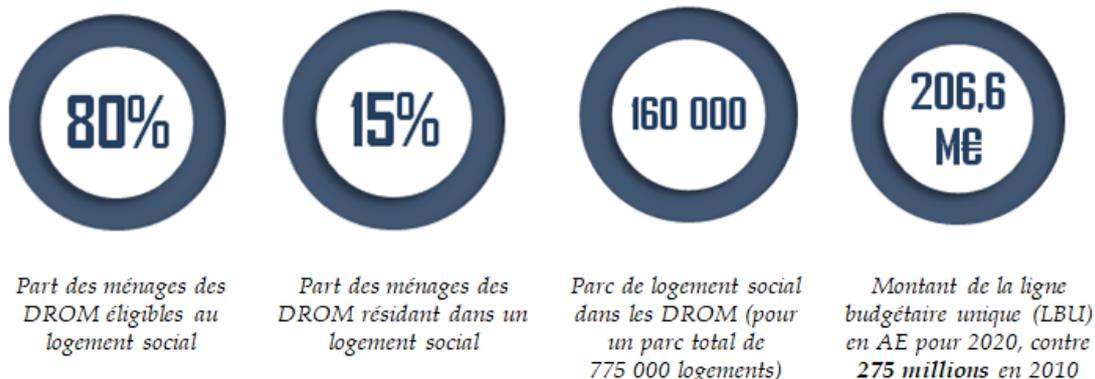
b) Des prévisions complexes mais indispensables	143
(1) Des évolutions démographiques mal cernées.....	143
(2) La nécessité d'outils de projection des besoins plus précis.....	144
2. <i>Des modes de vie et d'habiter entre tradition et modernité</i>	146
a) Des spécificités ultramarines encore fortes.....	146
(1) Une disparité encore importante des structures familiales.....	146
(2) Habitat individuel et habitat collectif.....	146
b) Vers une démarche plus diversifiée et qualitative	148
(1) Des approches plus globales.....	148
(2) L'identification des besoins spécifiques à certains publics	148
(3) Vers plus d'adaptabilité pour les logements.....	149
B. DES POPULATIONS INTRINSÈQUEMENT RÉSILIENTES ET DOTÉES D'UNE FORTE CAPACITÉ D'ADAPTATION	152
1. <i>Des territoires particulièrement exposés aux risques naturels</i>	152
a) Une concentration et une exposition à l'ensemble des risques.....	152
(1) Les travaux de la Délégation sur les risques naturels	152
(2) Un sujet toujours d'actualité.....	153
b) Des techniques traditionnelles pour penser l'habitat de demain.....	154
(1) L'inadéquation des concepts métropolitains aux modes de vie locaux.....	154
(2) Les atouts des procédés architecturaux basés sur les savoir-faire locaux	155
2. <i>Des domaines dans lesquels les outre-mer disposent d'une réelle avance</i>	156
a) Le risque anticyclonique	156
b) Le risque antisismique	158
c) La lutte contre le réchauffement climatique.....	160
II. UN TERRAIN D'EXPÉRIMENTATION POUR L'ADAPTATION DE DISPOSITIFS ET DE PROCÉDURES INNOVANTS	161
A. LES OUTRE-MER, TERRES D'EXPÉRIMENTATION ET D'INNOVATION MALGRÉ DE MULTIPLES FREINS	161
1. <i>De véritables « laboratoires à ciel ouvert »</i>	161
a) Une expertise ultramarine insuffisamment prise en compte.....	161
b) Une approche plus globale des enjeux de la construction.....	163
c) Une pépinière d'habitats innovants.....	164
2. <i>Des freins à lever pour libérer davantage les initiatives</i>	166
a) Malgré de nombreux freins.....	166
(1) Les obstacles réglementaires et assurantiels	166
(2) Les problématiques économiques et financières.....	166
b) ...des évolutions néanmoins encourageantes.....	168
(1) La mobilisation de nouvelles sources de financement	168
(2) La promotion de la R&D habitat outre-mer ?	168
B. LE CHANTIER TEST DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS ..	169
1. <i>Le précédent d'une réglementation énergétique spécifique</i>	169
a) La RTAA DOM : une réglementation en cours d'actualisation	169
(1) Une réglementation nécessairement particulière	169
(2) Les travaux d'adaptation de la RTAA DOM : une opportunité à saisir	170
b) Un bilan énergétique du parc et des besoins difficiles à cerner	172
(1) Un état des besoins considérables même s'il est difficile à cerner	172
(2) Des instruments incitatifs qui peinent à se déployer.....	172
2. <i>La RE2020 : quelle adaptation et quel calendrier pour les outre-mer ?</i>	173
a) L'adaptation de la RE2020 : un défi majeur pour les outre-mer.....	173
b) Mais des risques et des incertitudes militant pour des délais supplémentaires	174
III. PROMOUVOIR LES SYSTÈMES CONSTRUCTIFS LOCAUX ET MUTUALISER DAVANTAGE LES BONNES PRATIQUES	175

A. SOUTENIR LES FILIÈRES CONSTRUCTIVES LOCALES ET LES MATÉRIAUX BIOSOURCÉS.....	175
1. <i>Sauvegarder les savoir-faire traditionnels</i>	175
a) Des connaissances et des techniques à préserver dans chaque bassin géographique	175
(1) Antilles : l'exemple de l'habitat vernaculaire amérindien	175
(2) Pacifique : l'exemple du <i>faré</i> en bois.....	176
(3) Océan Indien : une logique de « singularité ».....	177
b) Des initiatives enracinées dans des spécificités géographiques.....	177
(1) Une prise de conscience locale, levier pour l'économie et l'emploi.....	178
2. <i>Privilégier les matériaux locaux biosourcés</i>	178
a) Des possibilités nombreuses et prometteuses.....	178
(1) La renaissance de la brique compressée à Mayotte	178
(2) Des potentialités dans chaque territoire.....	181
b) ...qui implique des mesures d'accompagnement.....	182
(1) Encourager des filières complètes	182
(2) Réduire l'usage du béton au profit des matériaux locaux.....	183
(3) Le soutien des collectivités locales et de l'État	184
B. - DYNAMISER LES ÉCHANGES SUR L'HABITAT AU NIVEAU RÉGIONAL ET VALORISER L'APPORT DES OUTRE-MER.	185
1. <i>Un facteur de développement des échanges régionaux</i>	185
a) Des territoires voisins confrontés aux mêmes défis	185
(1) Des intérêts convergents qui se heurtent aux barrières normatives	185
(2) Des échanges encore trop limités entre les outre-mer	186
b) Un levier pour la coopération à l'échelle régionale.....	187
(1) La promotion de la technicité française dans le monde	187
(2) L'exemple du projet d'habitat océanien de la Nouvelle-Calédonie.....	187
2. <i>L'opportunité de réunir les Assises de la construction ultramarine</i>	188
a) Un souhait de mutualisation qui reste à concrétiser	188
b) Des Assises pour la construction ultramarine	189
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	191
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	199
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	209
CONSULTATION DU DOSSIER EN LIGNE (RAPPORT ET COMPTES RENDUS DES AUDITIONS)	223

L'ESSENTIEL

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.



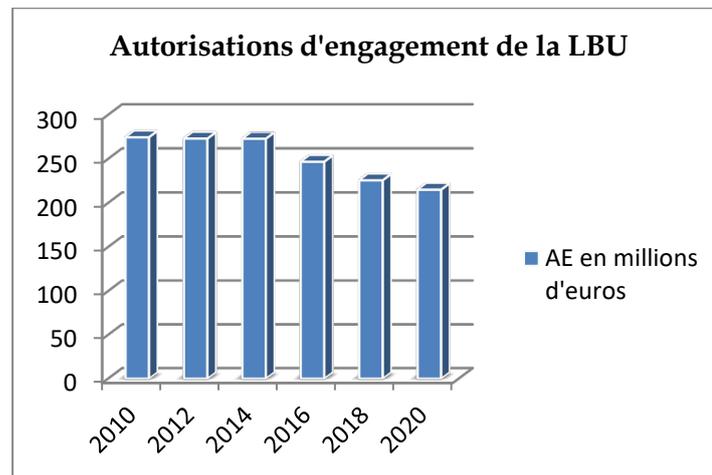
1. DE NOUVEAUX CADRES D'ACTION POUR UNE POLITIQUE PLUS EFFICACE

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'accès social 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.



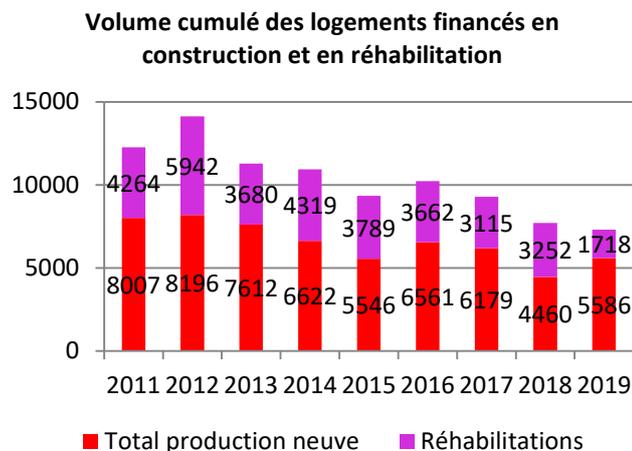
- les **aides fiscales au logement**, de plus en plus portées par les dispositifs de **crédit d'impôts** ;

- 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 d'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 **référents 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

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 ».

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.



*Nombre d'habitats indignes
dans les DROM*

- Des **solutions innovantes** doivent également être recherchées. Les opérations **d'autoconstruction et d'auto-réhabilitation** 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

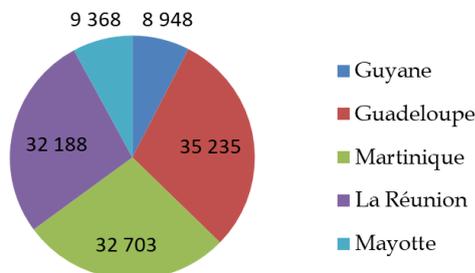
- Seuls **15 % des ménages** des DROM résident dans des logements sociaux alors que **80 % d'entre eux sont éligibles au logement social et 70 % au logement très social**. Le PLOM 2 fixe un objectif de **30 % de logements très sociaux** dans le parc social d'ici 2022.

- 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 (DROM)



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, gaiac, 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 plateforme des modes d'habiter dans les outre-mer.**

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Lors de sa réunion du 10 décembre 2020, la Délégation sénatoriale aux outre-mer a décidé d'inscrire à son programme de travail une étude sur la politique du logement dans les outre-mer. Guillaume Gontard (Écologiste-Solidarité et Territoires - Isère), Micheline Jacques (Les Républicains - Saint-Barthélemy) et Victorin Lurel (Socialiste, Écologiste et Républicain - Guadeloupe) en ont été désignés rapporteurs.

La délégation a ainsi souhaité procéder à l'évaluation d'**une politique publique majeure de l'État** ayant fait l'objet de débats particulièrement vifs lors du dernier examen budgétaire au Sénat. Les différents rapporteurs des commissions compétentes au fond et pour avis ont alerté sur les différents symptômes d'**une crise profonde du logement** dans des territoires particulièrement vulnérables.

Ces débats faisaient écho au rapport de la Cour des comptes, préparé avant la crise sanitaire, sur *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer* et rendu public en septembre 2020. Établissant le « quasi-échec » du premier Plan logement outre-mer 2015-2019 (PLOM 1), **la Cour appelait l'État à repenser les dispositifs d'intervention dont dispose la puissance publique et à les recentrer sur la réalité des situations locales et des besoins des populations.**

Outre un travail de contrôle entrant dans ses missions institutionnelles, la Délégation sénatoriale aux outre-mer a donc souhaité se saisir d'**un sujet d'actualité majeur, touchant la vie quotidienne des populations ultramarines.**

La question du logement en outre-mer est en effet **au centre des attentes et des préoccupations** dans des espaces contraints, soumis à des réalités économiques, géographiques et climatiques éloignées de celles qui prévalent dans l'Hexagone. Le logement, besoin fondamental, figure généralement parmi les premiers postes de dépenses des familles.

À cela s'ajoute, peut-être davantage qu'ailleurs, une **forte charge symbolique** car le logement est « *le prolongement de la terre*¹ » et d'un environnement auquel les ultramarins s'identifient profondément.

Pour cette étude, la délégation a mené durant six mois, sous la conduite de son président, Stéphane Artano, un travail d'investigation approfondi qui a donné lieu à une **vingtaine d'auditions, sept tables rondes, soit plus d'une centaine de personnes entendues et un total de 43 heures d'auditions.**

Compte tenu du contexte sanitaire, aucun déplacement n'a pu être organisé et les auditions ont été réalisées par visioconférences. **Les tables rondes géographiques ont ainsi permis de réunir, pour chacune d'entre elles, une dizaine d'acteurs locaux, et donné lieu à des échanges au plus près des réalités vécues.** Elles ont été enrichies par des éclairages complémentaires adressés à la suite de l'envoi de questionnaires dans les collectivités concernées.

Malgré **une grande diversité de situations qu'il convient de souligner**, tout particulièrement entre les départements et les collectivités dont le champ de compétences diffère statutairement, les rapporteurs ont dressé **un bilan très préoccupant des résultats de la politique du logement outre-mer**, présenté dans la première partie de l'étude.

Proposant de rompre avec la « méthode descendante » **au profit d'une approche territorialisée et concertée**, faisant remonter les besoins des collectivités elles-mêmes, ils ont articulé leurs recommandations autour de trois axes :

- refonder les cadres d'action de la politique du logement outre-mer pour la rendre plus efficiente ;
- assurer un accès des populations à un habitat décent, abordable et diversifié ;
- faire de l'habitat ultramarin un modèle d'adaptation et d'innovation capable de répondre aux nouveaux défis de la politique du logement.

Face à la **gravité de la crise du logement, qui faute de rattrapage ne pourra que s'accroître**, et afin de préparer l'après PLOM 2 (2019-2022), les rapporteurs appellent le Gouvernement à **rebâtir son action autour d'une politique véritablement territorialisée et adaptée aux facteurs économiques, environnementaux et humains des outre-mer.**

Comme l'a rappelé lors de son audition Vaimu'a Muliava¹, ministre calédonien en charge du logement et de l'urbanisme : « *Dans notre contexte budgétaire contraint, la performance n'est plus une option, c'est une nécessité* ».

¹ Audition de Vaimu'a Muliava, ministre du logement calédonien, 1^{er} juin 2021.

PREMIÈRE PARTIE : REFONDER LES CADRES D'ACTION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT OUTRE-MER POUR LA RENDRE PLUS EFFICIENTE

I. CHANGER PROFONDÉMENT DE PARADIGMES ET DÉPLOYER DAVANTAGE LES FINANCEMENTS MOBILISABLES

A. UNE POLITIQUE NATIONALE EN DÉFICIT D'EFFICACITÉ

1. L'échec de la méthode « descendante »

a) L'inscription de cibles ambitieuses mais une stratégie trop quantitative

(1) À partir des années 2010, l'affichage d'objectifs chiffrés ambitieux

Au début des années 2010, la construction de logements en outre-mer est en diminution alors même que les besoins restent très importants. Le **déficit de logements locatifs sociaux dépasse les 90 000** sur l'ensemble des départements d'outre-mer et le nombre de **logements informels ou insalubres est estimé à 70 000¹**.

Face à ce constat, un premier Plan logement outre-mer (PLOM 1) est signé le 28 mars 2015 pour les années 2015 à 2019. Ce plan est le premier à définir une **stratégie globale pour le logement dans l'ensemble des DROM**.

La liste de ses 14 signataires rassemble les **principaux acteurs de la politique du logement en outre-mer** : la Caisse des dépôts et consignations (CDC), l'Agence française de développement (AFD), Action Logement (AL), l'Union sociale pour l'habitat (USH), l'Union sociale pour l'habitat outre-mer (USHOM), la Fédération des entreprises publiques locales (EPL), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), l'Agence de la transition écologique (ADEME), la Fédération des PACT², la Fédération habitat et développement (ces deux fédérations ont depuis fusionné pour devenir l'organisme Solidaires pour l'habitat - SOLIHA), l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), la Fédération française du bâtiment et Électricité de France (EDF).

S'étalant **sur 5 ans**, ce premier PLOM fixait **5 objectifs ambitieux**. Le plus important d'entre eux est un **objectif quantitatif** conduisant à « *produire et réhabiliter au minimum 10 000 logements sociaux par an (locatifs ou en accession), selon une programmation adaptée aux besoins des territoires* ». Il est à noter que cet objectif n'opérait **pas de distinction entre constructions et réhabilitations**.

¹ Plan logement outre-mer 2015-2020.

² Propagande et Action contre les Taudis.

Les quatre autres objectifs comprenaient **l'accélération de la rénovation du parc privé**, la conduite d'une politique de **renouvellement urbain** ambitieuse, la **lutte contre l'habitat indigne** et la **promotion de constructions sobres en consommation d'énergie**.

Deux ans après le lancement du premier PLOM, la **loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer**, dite **loi EROM**, entendait de nouveau fixer des objectifs quantitatifs.

À la différence du PLOM, cette loi **ne limitait pas les cibles de l'État au logement social**. Englobant tous les types de logement, son article 3 précise que *« la République s'assigne pour objectif la construction de 150 000 logements dans les outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi. Cet objectif est décliné territorialement, en tenant compte des besoins de réhabilitation »*.

Cependant, malgré ce volontarisme affiché, une rupture marquante est apparue dès 2017 si bien que lors des Assises des outre-mer, organisées pendant 8 mois en 2017-2018, aucune réunion dédiée au PLOM n'a été organisée au niveau national. Les travaux des Assises n'ont pas permis d'identifier clairement, axe par axe du PLOM, les niveaux de mise en œuvre des actions et les résultats obtenus.

(2) L'échec d'une stratégie quantitative, uniforme et peu concertée

Force est de constater que l'objectif de 10 000 logements sociaux par an fixé par le PLOM 2015-2019 était en réalité inadapté.

Le chiffre de 10 000 constituait un **objectif global qui, sur le terrain, avait en réalité peu de sens** compte tenu des grandes différences entre les territoires. Les objectifs ne peuvent ainsi pas être les mêmes aux Antilles, qui connaissent un vieillissement démographique, qu'à Mayotte et en Guyane qui vivent à l'inverse une forte progression de leur population. François Adam, directeur de l'habitat et des paysages (DHUP), reconnaît que l'objectif du premier PLOM était *« trop quantitatif »*, *« ne répondait pas à la diversité des publics »* et surtout *« que l'approche était insuffisamment différenciée par territoire »*¹. La Cour des comptes, dans son rapport sur le logement dans les DROM, conclut également à une *« stratégie trop quantitative et uniformisée des objectifs »*².

De plus, l'objectif de 10 000 logements ne répartissait **ni les constructions ni les réhabilitations**, et n'opérait pas **de distinction par typologies** (logement social, très social, accession à la propriété). Le plan national ne faisait que renvoyer à chaque DROM *« la programmation adaptée aux besoins des territoires »*.

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

² Audition Cour des comptes, 4 février 2021.

Cet objectif se concentrait par ailleurs **uniquement sur le parc social** et ne mentionnait pas d'objectif ou de stratégie en matière de logements intermédiaires et d'offre privée.

Par ailleurs, outre l'inadaptation d'un objectif global, la mise en œuvre du PLOM a souffert de son **manque d'articulation avec les territoires**. Isabelle Richard, sous-directrice des politiques publiques à la DGOM admet que « *si les objectifs du PLOM 2015-2019 étaient ambitieux, il y a eu d'importantes insuffisances s'agissant de la gouvernance au niveau local* »¹.

Comme le rappelle la Cour des comptes, les accords régionaux signés en 2015 et 2016 devaient décliner le PLOM dans chacun des DROM. Or, ces **accords régionaux ont été incomplets** dans la mesure où les communes ou les groupements de communes n'ont été signataires de ces accords que dans trois DROM sur cinq. Ces accords régionaux ne comportaient ni modalité de pilotage, ni plan de financement identifié, ni méthode de coordination des partenaires concernés.

b) Un pilotage faible et insuffisant de la politique nationale du logement

(1) L'originalité d'un pilotage par la DGOM

Spécificité parmi les politiques publiques applicables en outre-mer, la **politique du logement est gérée directement par le ministère des outre-mer** et par son administration, la Direction générale des outre-mer (DGOM).

Depuis 1987, le budget de l'État consacré au logement outre-mer a été identifié dans une **ligne budgétaire unique (LBU)** qui regroupe les différents outils budgétaires dans une logique de coordination. La gestion de la LBU a été transférée en 1997 au secrétariat d'État aux outre-mer dans le but d'assurer une **visibilité accrue** et une **meilleure adaptation territoriale de la politique du logement**.

Dans ses missions, la DGOM est **assistée par les services du ministère du logement** (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages - DHUP), par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) et par la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Pour la mise en œuvre locale de ses politiques, la DGOM s'appuie sur les services déconcentrés des Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL). Par ailleurs, un travail étroit est entretenu avec l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et les sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM) dans lesquelles le ministère des outre-mer siège aux conseils d'administration.

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

Selon Isabelle Richard, sous directrice des politiques publiques à la DGOM, « *le rôle de la direction est d'assurer cette coordination, de permettre l'adaptation des politiques publiques et d'entretenir le lien avec le tissu local* »¹.

(2) Des moyens qui ne sont pas à la hauteur des responsabilités confiées

Confier une politique aussi large à une administration aux moyens limités comme celle de la DGOM constitue une véritable gageure. La DGOM dispose pour faire face à ses missions d'un budget de fonctionnement **d'un million d'euros annuel** et d'un **effectif de 137 agents** particulièrement limité. À titre de comparaison, les effectifs de la DGOM ont baissé jusqu'à atteindre **116 agents**² alors qu'en 2004 l'effectif total des deux directions de l'administration du ministère des outre-mer³ s'élevait à **356 agents**⁴.

La politique du logement est suivie au sein de la DGOM par le Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durable (**BELDAD**). Malgré son large champ thématique, allant de l'eau potable à la biodiversité, en passant par les transports et l'aménagement du territoire, les effectifs de ce bureau sont composés, outre le chef de bureau et son adjoint, de **neuf chargés de mission de catégorie A**.

La Cour des comptes note que la DGOM, « *en charge de nombreuses dimensions de politiques publiques relatives aux outre-mer, peine à leur donner un cap, car elle ne dispose pas des compétences nécessaires en interne et souffre d'équipes réduites* »⁵. Comme le précise Francis Saudubray, conseiller maître et rapporteur général de la synthèse sur le logement outre-mer, « *Certes, tout ne se résume pas aux moyens que l'on donne à une administration mais, lorsque l'étiage est aussi bas, il lui est difficile de faire face à ses missions* »⁶.

La Cour des comptes a d'ailleurs indiqué devant la délégation qu'elle menait actuellement une étude sur les « *conditions de fonctionnement et de pilotage des politiques publiques par la DGOM et son dialogue avec le cabinet du ministre* »⁷. Les conclusions de cette étude seront très attendues pour évaluer l'efficacité du pilotage de la DGOM.

Le rapport de la mission relative à la sous exécution des crédits du programme 123 pointe également cette faiblesse de ressources : « *Tout en constatant que ce pilotage est perfectible, la mission estime que cela devrait nécessairement s'accompagner d'un **renforcement des moyens humains de la DGOM**, qui a été conçue et paramétrée dans ses ressources comme une*

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

² Audition Cour des comptes, 4 février 2021.

³ Il existait alors une Direction des affaires politiques, administratives et financières et une Direction des affaires économiques, sociales et culturelles.

⁴ Cour des comptes, Rapport public au Président de la République, 2005.

⁵ Audition Cour des comptes, 4 février 2021, Gérard Terrien, président de la 5^{ème} Chambre de la Cour des comptes.

⁶ Audition Cour des comptes, 4 février 2021.

⁷ Ibid.

administration de mission mais demeure pourtant encore chargée de gérer deux importants programmes budgétaires, les programmes 123 (conditions de vie outre-mer) et 138 (emploi outre-mer) »¹.

Les collectivités ultramarines dressent également ce constat des manques de moyens de la DGOM pour l'animation de la politique du logement outre-mer. Beaucoup d'entre elles pointent par ailleurs les **effectifs limités des DEAL**, placées sous la double tutelle du ministère de la cohésion de territoires et du ministère de la transition écologique. François Adam, directeur de la DHUP, précise cependant qu'alors même que le ministère de la transition écologique réduisait ses effectifs de l'ordre de 2 % par an dans ses services déconcentrés dans l'Hexagone, les **effectifs des DEAL ont été préservés dans les outre-mer**.

Proposition n° 1 : Renforcer les moyens humains et budgétaires de la DGOM et resserrer la collaboration avec la DHUP en faveur de la politique du logement.

c) Une situation du logement qui tend à se dégrader partout

L'analyse de la production des principaux types de logement montre des tendances défavorables dans le temps que sont la **baisse des constructions et des réhabilitations**, le **déclin des logements locatifs très sociaux** et la **stagnation de l'accession sociale à la propriété**.

(1) Un objectif global de constructions et de réhabilitations qui n'a pas été tenu

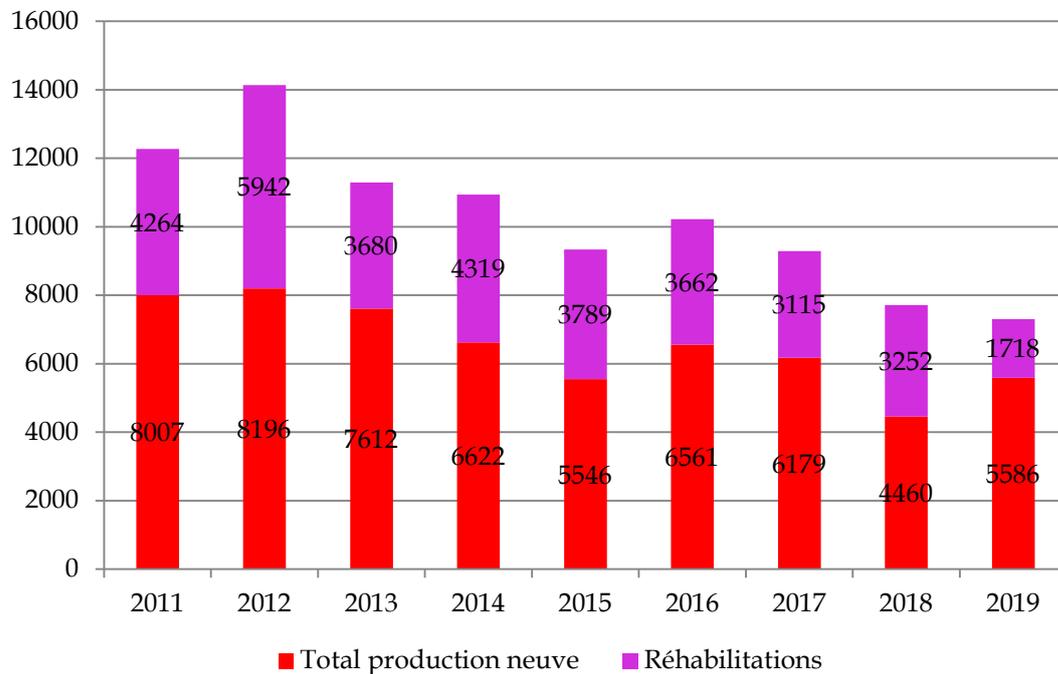
À partir de 2015 et de la mise en place du premier PLOM, l'objectif de 10 000 logements construits ou réhabilités par an **n'a été atteint qu'en 2016** (10 223 logements financés). Pour toutes les autres années, y compris pour 2020, le **volume cumulé de productions neuves et de réhabilitations s'établissait en dessous de 10 000 logements** (8 646 en 2018, 7 304 en 2019, 8 100 en 2020).

Cet échec paraît d'autant plus paradoxal que les années 2011 à 2014, c'est-à-dire les années immédiates avant le PLOM 1, enregistraient des volumes globaux **supérieurs à 10 000 logements par an**. En 2012, le volume global de constructions et de réhabilitations s'établissait ainsi à 14 138.

Le premier PLOM n'a pas réussi à financer 10 000 logements en construction ou en réhabilitation sur les années 2015 à 2019, alors que ce volume avait été atteint auparavant. **À rebours des ambitions affichées, le PLOM 1 n'a donc pas réussi à faire ce qui avait pourtant été obtenu dans les années précédant immédiatement son lancement.**

¹ Rapport de la mission relative à la sous-exécution des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer », Inspection générale de l'administration et Contrôle général économique et financier, avril 2020.

Volume cumulé des logements financés en construction et en réhabilitation



Source : DGOM

Le volume de constructions des années **2011 à 2013** peut s'expliquer par une prise de conscience des pouvoirs publics de l'époque et l'important **plan de relance** lancé à la suite de la crise économique de 2008, qui a conduit au rachat d'opérations de promotion privées par les bailleurs sociaux.

Le recul du nombre de logements financés est particulièrement **net pour les années 2018 et 2019**. Deux réformes importantes intervenues en 2018 des modes de financement expliquent ces évolutions :

- les **allocations logement pour l'accession à la propriété** ont été supprimées par la loi de finances pour 2018, alors que ces aides constituaient un élément déterminant du montage des opérations, aidant à sécuriser les prêts ;
- les dispositifs de **crédit d'impôt ont monté en puissance** au détriment de la défiscalisation, les délais d'adaptation à ce nouveau système contribuant probablement au ralentissement du nombre de logements financés.

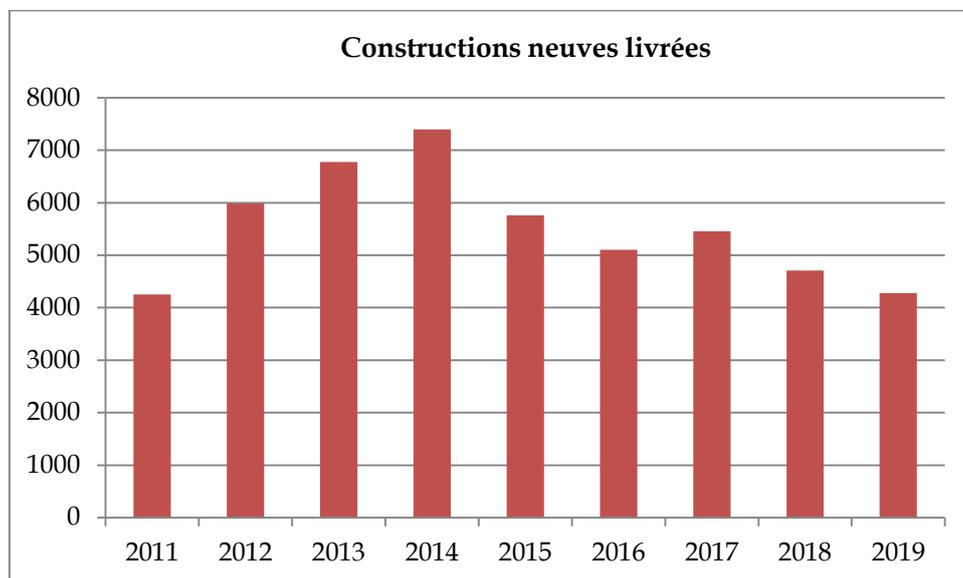
(2) Une distinction importante à opérer entre logements financés et logements livrés

Restant volontairement flou, le PLOM 1 n'opérait de distinction ni entre objectifs de construction et objectifs de réhabilitations, ni entre **logements financés** et **logements effectivement livrés**. Cette dernière distinction a pourtant une grande importance, compte tenu notamment de la longueur des **durées de chantier** dans les DROM.

En retenant le paramètre des **logements livrés** par année, le bilan depuis 2015 de la politique du logement paraît encore plus décevant.

S'agissant des **constructions neuves livrées**, après un pic en 2014 avec 7 398 logements construits, leur nombre a fortement baissé, atteignant seulement 4 276 en 2019. La baisse enregistrée est de **plus de 40 %**.

S'agissant des réhabilitations achevées et non pas seulement financées, malgré les demandes répétées des rapporteurs, **il n'a pas été possible d'obtenir de chiffres**. Le nombre de logements réhabilités apparaît cependant très faible alors que les différents climats ultramarins ont en commun de provoquer un vieillissement rapide du bâti.



Source : DGOM

Il convient de noter que, depuis 2018, les rapports annuels de performance (RAP), annexés au projet de loi de finances, ne **présentent plus que le nombre de logements locatifs sociaux et très sociaux (LLS et LLTS) financés**, et non plus **mis en chantier et livrés**.

Proposition n° 2 : Présenter dans les documents budgétaires le détail des constructions et réhabilitations livrées et non pas seulement financées pour chaque territoire et leur évolution par rapport à l'exercice précédent.

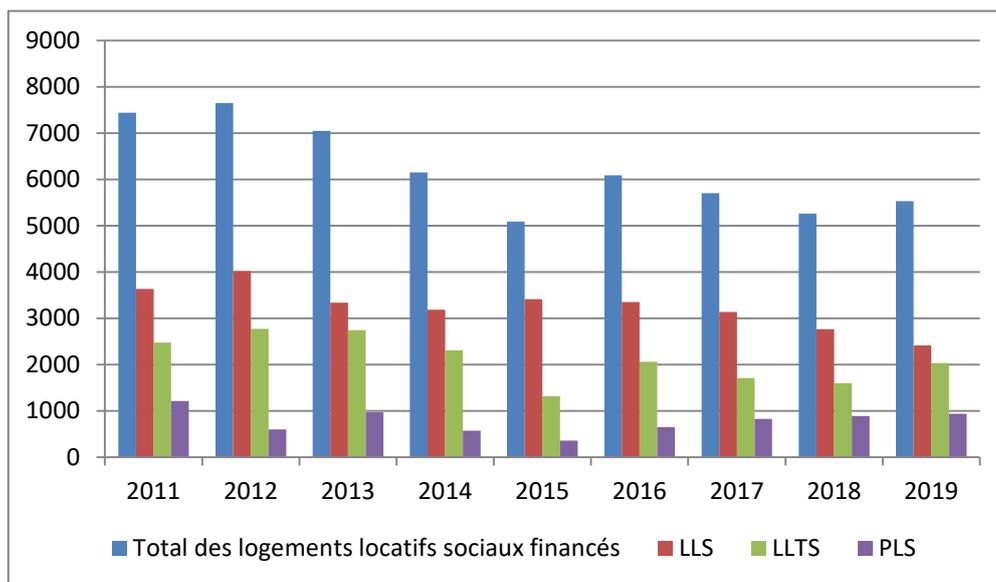
(3) Le déclin de la construction de LLTS

Dans les DROM, les trois types de logements sociaux sont fondés sur les niveaux d'aide : le très social, social et social-intermédiaire correspondent aux **logements locatifs très sociaux (LLTS)**, aux **logements locatifs sociaux (LLS)** et au **prêt locatif social (PLS)**.

70 % de la population des DROM est éligible au LLTS, contre 29 % dans l'Hexagone. Malgré ces besoins importants, la part des LLTS dans les DROM ne représente que le tiers des logements locatifs sociaux. L'offre de LLTS est **même en déclin** sur les années récentes.

La répartition de la production par type de logement confirme, au regard des besoins, l'insuffisance des LLTS.

Évolution des logements sociaux financés



Source : DGOM et Cour des comptes

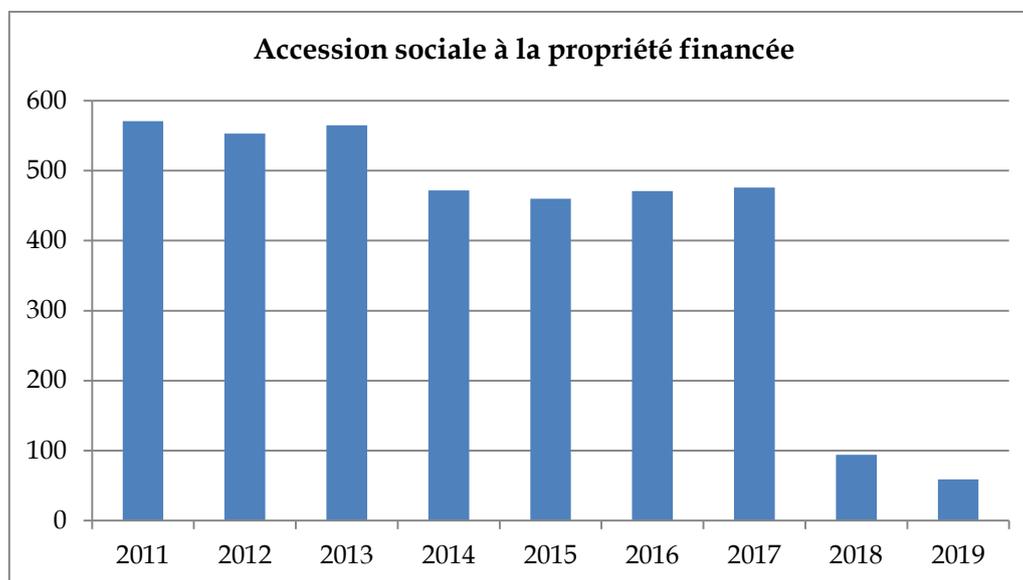
(4) Un effondrement de l'accès social à la propriété

Pour aider les ménages modestes à accéder à la propriété, l'État a institué dans les DROM le dispositif des **logements évolutifs sociaux (LES)**. Si ce type de programme a été très dynamique dans les années 1990, sa production est en forte baisse depuis 2008. Par ailleurs, la suppression des allocations accession et amélioration de l'habitat en loi de finances pour 2018 a fragilisé la production de LES.

Le LES connaît des difficultés liées, en partie, à **l'augmentation des coûts de construction**. L'aide de l'État apparaît dès lors insuffisante pour équilibrer financièrement les opérations. Ainsi, Laurent Pinsel, directeur général délégué de la SEMSAMAR, précise que son organisme a construit sur les 15 dernières années près de 750 LES, principalement dans les opérations de résorption de l'habitat indigne. Mais « *la faiblesse des financements, la difficulté de la maîtrise foncière, le profil social des ménages ont généré des difficultés importantes. En conséquence, nous n'avons toujours pas clôturé financièrement nombre d'opérations* »¹.

¹ Table ronde Guadeloupe, 15 avril 2021.

Le financement d'opérations d'accès sociale à la propriété est lui aussi en forte baisse, passant de **571 en 2011** à seulement **59 opérations en 2019**. Le graphique ci-dessous pointe ainsi une rupture profonde de financement de l'État à compter de 2018.



Source : DGOM

2. Un PLOM 2 (2019-2022) plus qualitatif mais présentant des fragilités persistantes

a) Un nouvel élan donné à la politique du logement en outre-mer

(1) Une feuille de route pour l'État en 77 mesures

Les Assises des outre-mer ont conduit au **Livre Bleu des outre-mer de juin 2018**, qui identifie un axe 3 « *Relever le défi du mal logement outre-mer* ».

La ministre des outre-mer et le ministre du logement ont ensuite lancé en janvier 2019 la **Conférence Logement**. Réunissant près de **400 participants**, son objectif était d'organiser une consultation des principaux acteurs et des élus pour dresser un premier bilan du PLOM 2015-2019. La Conférence s'est déclinée en plusieurs ateliers nationaux et territoriaux. Les conclusions de cette concertation ont été présentées en juillet 2019 et ont abouti au deuxième plan logement outre-mer (PLOM 2), établi pour les années 2019 à 2022.

Le « nouveau PLOM 2019-2022 » a été signé le 2 décembre 2019 par les ministres des outre-mer et du logement et de la ville. Il regroupe **77 mesures**, autour de 4 axes : mieux connaître et mieux planifier pour mieux construire, adapter l'offre aux besoins des territoires, maîtriser les coûts de construction et de réhabilitation, accompagner les collectivités territoriales en matière de foncier et d'aménagement.

(2) L'ambition affichée d'adapter l'offre aux besoins des territoires

À la différence du PLOM 1, le PLOM 2 affiche l'ambition d'apporter des **réponses concrètes et adaptées aux particularités de chaque DROM**. Reconnaissant que l'approche du PLOM 1 était insuffisamment différenciée par territoire, François Adam, directeur de la DHUP, précise que « *le PLOM 2019-2022 a été construit sur une logique de territorialisation en tirant les leçons des imperfections du plan précédent* »¹. Pour la DGOM, « *ce plan se veut donc plus territorialisé, davantage qualitatif que quantitatif, plus pragmatique et concret dans les objectifs fixés, en donnant un rôle plus important aux territoires, pour le décliner au travers d'accord territoriaux, et en lui donnant une dynamique territoriale forte* »².

Signe de l'abandon de la stratégie quantitative, le PLOM 2 **ne mentionne plus l'objectif global de 10 000 logements** construits ou rénovés par an, inscrit dans le PLOM 2015-2019. Cette nouvelle **approche qualitative** passe notamment par la mise en place de grilles d'objectifs, qui doivent être explicitées dans les déclinaisons locales du PLOM. Elles doivent distinguer des objectifs par type de produits (LLS, LLTS) et d'opérations (constructions neuves/réhabilitations)³. Par ailleurs, le PLOM 2 se fixe comme objectif **de mieux prendre en compte certains publics cibles** : personnes âgées, personnes handicapées, jeunes, personnes particulièrement vulnérables. L'adaptation des politiques aux réalités des territoires se manifeste aussi par le lancement en Guyane et à Mayotte **d'expérimentations de nouveaux modes de construction pour lutter contre l'habitat indigne et informel**.

Cette nouvelle stratégie a été favorablement accueillie par les acteurs du logement dans les territoires. L'Association régionale des maîtres d'ouvrages sociaux (**ARMOS**) de Guadeloupe saluait ainsi « *le changement de paradigme du PLOM 2 qui permet de passer d'une approche quantitative à une approche qualitative des besoins de logement social* »⁴.

b) Mais un démarrage retardé et un premier bilan peu convaincant

(1) Des déclinaisons territoriales encore floues

Cœur de la nouvelle stratégie du PLOM 2019-2022, l'adaptation aux territoires doit se traduire par **la déclinaison de plans territoriaux**. Ces plans, qui partent de la réalité des besoins en logements, ont été négociés par **chaque préfet avec les acteurs locaux au cours du dernier trimestre 2019**. La DGOM indique que le dernier plan territorial a été finalisé en juin 2020⁵.

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

² Réponse au questionnaire des rapporteurs.

³ Mesure 2.2.1 du PLOM 2019-2022.

⁴ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

⁵ Ibid.

Cependant, à l'exception du plan territorial de La Réunion, il reste **impossible de consulter sur les sites des DEAL les déclinaisons locales du PLOM** dans chacun des quatre autres DROM. Ainsi, alors que le deuxième PLOM s'étend jusqu'en 2022, ses déclinaisons territoriales sont inaccessibles. Dès lors, la mesure 2.2.1 du PLOM 2, qui s'engageait à ce que soient explicitées dans les déclinaisons locales du plan des grilles distinguant des objectifs par types de produits (LLS, LLTS) et par types d'opérations (constructions neuves/réhabilitation), n'est pas tenu.

Signe que le PLOM 2 est encore insuffisamment déployé : le « grand dossier » consacré au logement sur le site du ministère des outre-mer n'a pas été actualisé puisqu'il ne mentionne que le Plan logement outre-mer 2015-2019. Pour Sophie Charles, maire de Saint-Laurent-du-Maroni, « *le PLOM est méconnu, les élus n'en perçoivent pas la déclinaison* »¹.

Dans certains territoires, la mise en œuvre de ces plans reste encore très abstraite. Jean-Max Léonard, président directeur général d'Innovation Logement outre-mer (ILOM), précise que, pour la Martinique, « *l'animation du plan, à travers des ateliers thématiques ou des groupes de travail n'a pas encore vu le jour (...) car le prestataire qui assurera la maîtrise d'œuvre pour la DEAL et l'animation de la déclinaison locale du PLOM n'a pas encore été choisi* ». Il déplore que « *le taux d'avancement affiché pour la Martinique est de 40 %* »². Il mentionne également le risque que cette déclinaison ne soit qu'« *un assemblage de mesures et de dispositifs recyclés* ».

Le déploiement de ces plans n'est en outre pas réalisé en pleine concertation avec les collectivités. Pour la communauté de communes du Sud de Mayotte (CCSud), « *le déploiement des objectifs du PLOM devrait se faire en concertation/collaboration avec les collectivités, mais la réalité du terrain est tout autre. Nous devons être associés pleinement, et faire en sorte qu'il y ait une synergie entre les acteurs de l'habitat sur le territoire. De plus, il ne faut surtout pas transposer la réalité du grand Mamoudzou à l'ensemble du territoire mahorais* ». La ville de Koungou note également s'agissant de la déclinaison territoriale du deuxième PLOM à Mayotte, que « *les objectifs sont trop généraux, pas assez ciblés (planning, porteurs de projets), ce qui ne permet pas de s'assurer de leur atteinte effective* »³.

(2) Un comité de pilotage attendu mais assez laconique

À la suite de la signature du deuxième PLOM le 2 décembre 2019, un premier **comité de pilotage** devait se tenir en mars 2020, après l'achèvement de l'élaboration des plans territoriaux. Compte tenu de la crise sanitaire, ce comité de pilotage a été retardé d'un an et n'a pu finalement se tenir qu'en **mars 2021**.

¹ Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

² Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

³ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

Bien que très attendu, ce comité de pilotage s'est révélé assez laconique. Le communiqué de presse de cinq pages avance le **chiffre global de 8 000 logements financés en rénovation et construction en 2020**. Si des focus sur les bilans par territoire pour 2020 sont présentés, le document reste très incomplet.

Tout d'abord, la présentation ne donne **pas le détail des logements construits et des logements réhabilités**. Ainsi, pour La Réunion, « *la construction et la réhabilitation de près de 3 300 logements sociaux* » ont été financées en 2020 et ne sont détaillées que la rénovation de 800 logements et la réhabilitation de 420 logements insalubres. Il en est de même pour les autres territoires, où le détail n'est que partiellement fourni. Par ailleurs, tous les chiffres communiqués concernent les **logements financés** et non les **logements livrés** ou les **logements mis en chantier**.

La DGOM indique que le **prochain comité de pilotage du PLOM aura lieu d'ici le mois d'octobre 2021**. Si des comités locaux se sont tenus à La Réunion et Mayotte, ils sont encore en cours de programmation aux Antilles. Pour la Guyane, le comité de pilotage « *sera programmé quand la crise sanitaire le permettra* »¹. Or ces comités de pilotage sont indispensables pour le bon déploiement du PLOM : la crise sanitaire ne devra pas servir de prétexte à de nouveaux retards dans leur programmation.

B. DES FINANCEMENTS PARRAISANT GLOBALEMENT IMPORTANTS MAIS FINALEMENT EN TROMPE L'OEIL

1. Une LBU en érosion, sous-consommée, et à la répartition opaque

a) Une baisse paradoxale des crédits et une sous-consommation à rebours des nécessités locales

(1) Les crédits en AE en forte baisse de 2010 à 2020

La **ligne budgétaire unique (LBU)**, qui constitue l'action n° 1 du programme 123 « Conditions de vie outre-mer », regroupe les aides de l'État au logement outre-mer. La LBU finance :

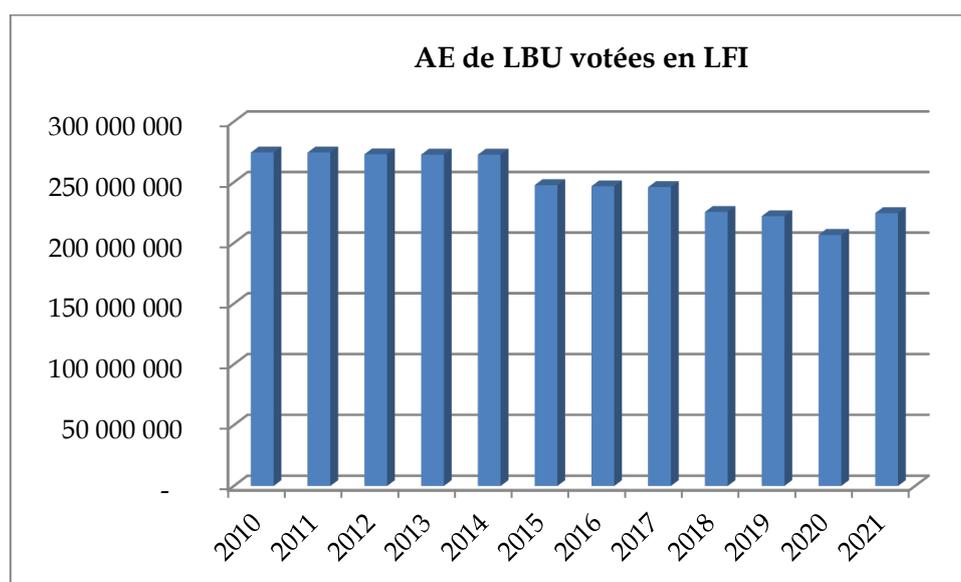
- la **construction de logements locatifs sociaux et très sociaux** et de **logements réservés à des publics ciblés** (EHPAD, logements étudiants, hébergement d'urgence) ;
- l'aménagement urbain et des actions foncières via les Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (**FRAFU**) ;
- la **résorption de l'habitat insalubre (RHI)** ;

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

- la **réhabilitation du parc locatif social** ;
- **l'accession sociale à la propriété**, destinée aux ménages sous plafond de ressources ;
- **l'amélioration des logements des propriétaires occupants**.

Les crédits de LBU votés en loi de finances initiale ont fortement diminué depuis 2014. Ainsi, les autorisations d'engagement (AE) votées s'établissaient à environ **270 millions d'euros sur 2010-2014**, puis autour de **247 millions sur 2015-2017** pour atteindre **220 millions d'euros en 2018 et 2019**. Un point bas a été atteint en 2020, où ces AE ont été votées à **206,6 millions d'euros**. Au total, entre 2010 et 2020, **les crédits votés de LBU en AE ont diminué de près de 25 %**.

La loi de finances pour 2021 inverse cette tendance en prévoyant une enveloppe d'AE à la hausse à **224,6 millions d'euros**, en augmentation de **9 %** par rapport à 2020.



Source : DGOM

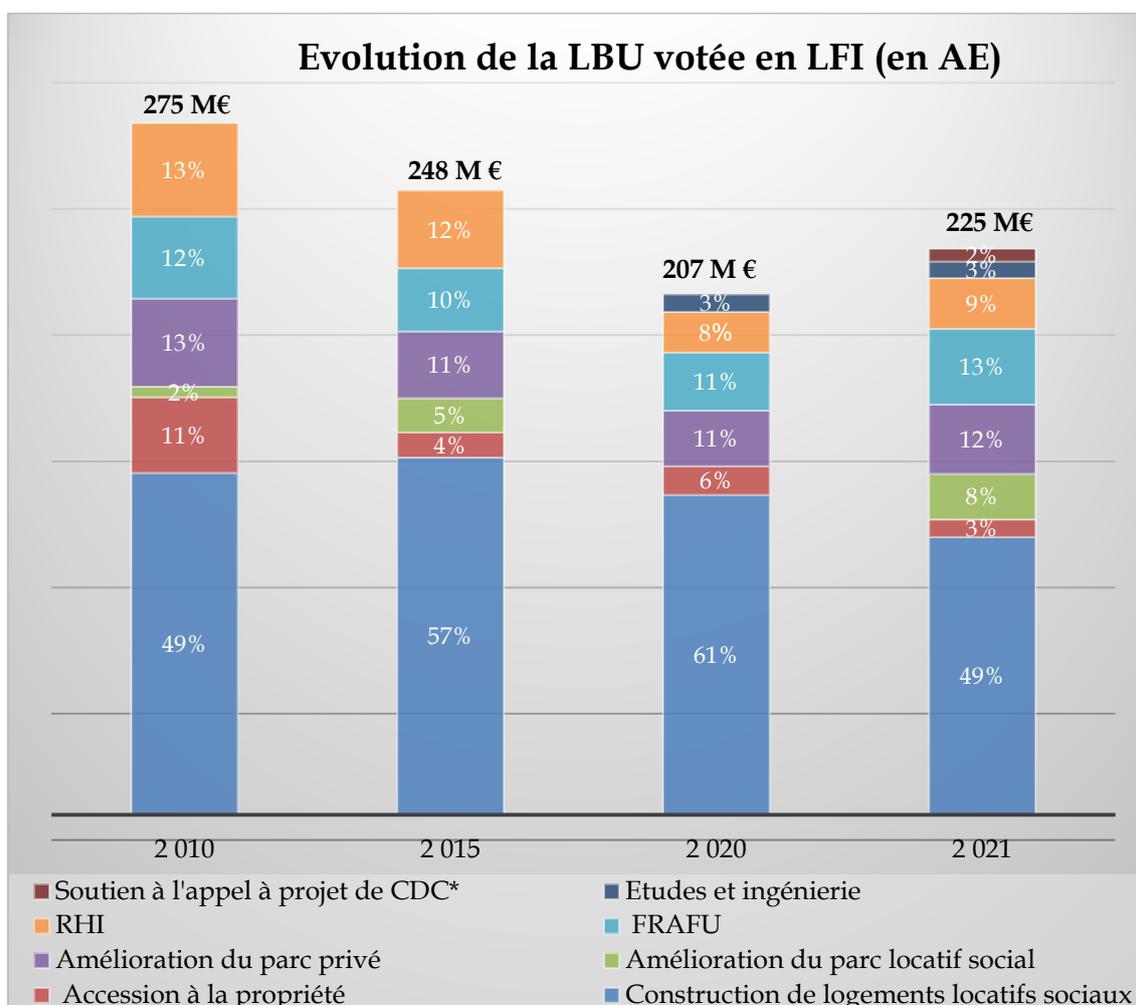
Cette baisse des crédits apparaît incompréhensible alors que les besoins de logement sont massifs outre-mer. Par ailleurs, inverser la tendance à la baisse des crédits de LBU est une nécessité compte tenu de la **progression démographique importante des années à venir**, qui obligera à des programmes de construction et de réhabilitation ambitieux. La stagnation démographique des Antilles ne modèrera qu'à la marge ce phénomène.

En outre, certains projets nécessiteront d'importants moyens sur le long terme. C'est le cas pour les **opérations d'intérêt national (OIN) de Guyane et de Mayotte**. Ainsi, pour Olivier Mantez, directeur de Nofrayane et président de la cellule économique régionale de construction Guyane,

l'OIN n'a « *probablement pas de problème de budget dans le format actuel* » mais les moyens devront être amplifiés quand « *sept opérations simultanées* » auront lieu en 2022¹. De même, pour Véronique Roul, secrétaire générale de l'Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux (ARMOS) de la Guadeloupe, « *il est indispensable que ces enveloppes budgétaires perdurent dans le temps et puissent être captées par notre territoire en totalité* »².

La DGOM justifie cette baisse continue des crédits par leur **consommation en diminution constante sur la période**. Les crédits sont ainsi réajustés en fonction de leur consommation passée. À partir de 2015, pour faire face à la sous-exécution, l'enveloppe est repositionnée d'environ 270 millions d'euros à environ 247 millions d'euros.

Vos rapporteurs considèrent que cette logique est à remettre en cause : plutôt que de diminuer les crédits au motif qu'ils sont sous-consommés, la priorité devrait être **d'améliorer leur consommation**.



*lancé pour 2021

Source : DGOM, PAP 2020 et 2021

¹ Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

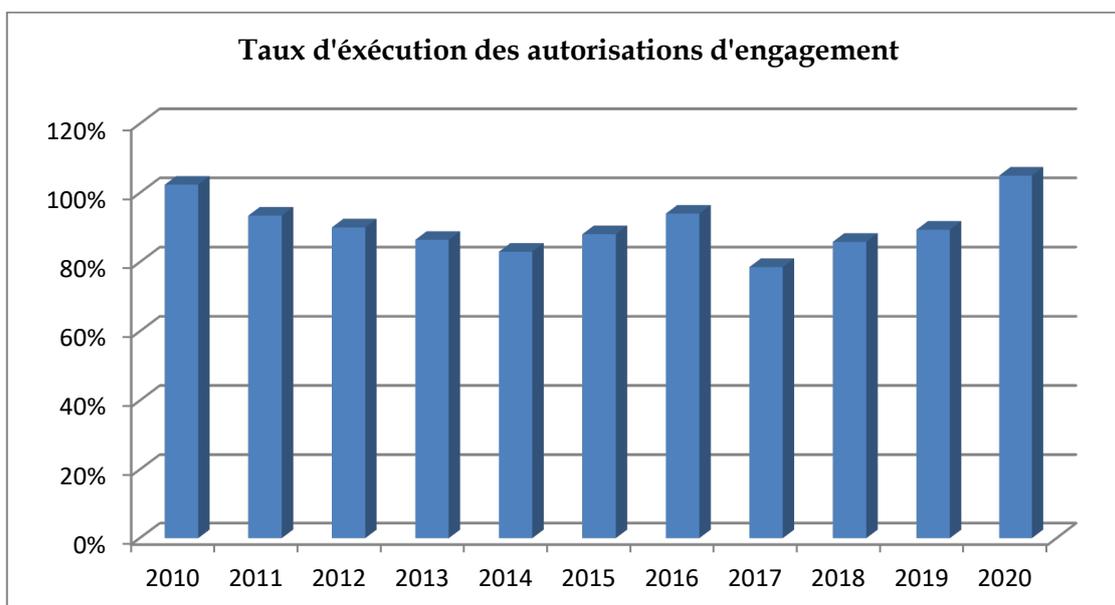
² Table ronde Guadeloupe, 15 avril 2021.

	Évolution de la LBU votée (en AE)		
	2010	2015	2021
Construction de logements locatifs sociaux	135 350 000	141 450 000	110 000 000
Accession à la propriété	30 000 000	10 000 000	7 000 000
Amélioration du parc locatif social	4 200 000	13 500 000	18 000 000
Amélioration du parc privé	34 950 000	26 500 000	27 500 000
Résorption de l'habitat insalubre (RHI)	37 000 000	30 700 000	20 000 000
Accompagnement des politiques urbaines d'aménagement - FRAFU	32 500 000	25 000 000	30 000 000

Source : DGOM, PAP 2020 et 2021

(2) Une sous-consommation récurrente des crédits de LBU

À l'exception de l'année 2020, la **Ligne budgétaire unique (LBU)** fait l'objet d'une **sous-exécution systématique** en autorisations d'engagements **(AE) depuis 2011** et en crédits de **paiement (CP) depuis 2014**. Cette sous-exécution a atteint un niveau historique en 2017, avec une exécution à hauteur de **79 % seulement en AE**.



Source : DGOM

Par ailleurs, comme le pointe le rapport IGA CGefi¹, la sous-exécution des autorisations d'engagement du programme 123 a été **masquée par des ajustements en gestion** (transferts, annulations...), intégralement entre 2014 et 2016 et partiellement en 2017. Sans ces ajustements, les sous-exécutions auraient été encore plus importantes.

Enfin, non seulement les crédits de LBU sont sous-exécutés de façon récurrente depuis plus de 5 ans, mais la **consommation des crédits s'étale sur un délai de plus en plus long**. Au début des années 2010, plus de 50 % des crédits de paiement étaient consommés au cours des trois premières années contre seulement 38 % en 2017. Cette baisse des taux de consommation est assez régulière et persistante.

Proposition n° 3 : À l'occasion du prochain projet de loi de finances, redresser significativement les crédits de la LBU pour mettre fin à leur baisse continue au cours des dernières années.

(3) 2020 : une amélioration qui reste à consolider

La consommation des crédits de LBU a été bien meilleure en 2020. Le **taux d'exécution** des crédits en autorisations d'engagement s'établit ainsi à **105 %** contre 89 % en 2019 et 86 % en 2018. Les sommes engagées sont ainsi allées au-delà de ce qui était prévu en loi de finances initiale, grâce au redéploiement de 118 millions d'euros. Pour la DGOM, « *le fait que ce résultat ait été obtenu dans le contexte particulier de l'année 2020 doit être regardé (...) comme un élément particulièrement positif* »².

Ces bons résultats en termes de consommation sont à nuancer : les autorisations d'engagement votées en LFI pour 2021 étaient à un niveau particulièrement bas, s'établissant à 206 millions d'euros.

Par ailleurs, si les crédits de LBU ont été votés en hausse de 9 % pour l'année 2021, à 224 millions d'euros en AE, ils restent très éloignés du niveau des années 2015-2017 (environ 247 millions d'euros) et encore plus de celui des années 2010-2014 (autour de 270 millions d'euros).

¹ Rapport IGA-CGefi de la mission relative à la sous-exécution des crédits du programme 123 « conditions de vie outre-mer », avril 2020.

² Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

b) *Le manque d'ingénierie des collectivités : un alibi davantage qu'une explication à la sous-consommation*

(1) De nombreux obstacles dirimants au montage des projets

Les services de l'État avancent régulièrement l'argument du **manque d'ingénierie des collectivités** pour expliquer la sous-exécution des crédits de LBU. Ce déficit d'ingénierie conduirait à une incapacité à monter et à mener à bien des projets.

Or, si ce manque d'ingénierie peut constituer un des facteurs explicatifs, il **n'en est pas le seul**.

Tout d'abord, des **raisons conjoncturelles** expliquent aussi les sous-exécutions constatées en 2018 et 2019. Comme mentionnées précédemment, la **suppression de l'allocation logement accession**, tout comme la montée en puissance du **crédit d'impôt**, deux réformes majeures intervenues en 2018, ont conduit à fragiliser le montage des plans de financement de projets et donc à limiter la consommation de l'enveloppe de LBU.

Par ailleurs, il demeure de **nombreuses réalités structurelles** qui limitent le montage des projets. La **rareté et le coût du foncier** ne cessant de croître, **l'application des normes européennes** interdisant l'emploi de matériels et matériaux locaux ou d'origine régionale, la **situation d'oligopole dans le secteur du BTP** ne favorisant pas le développement de la concurrence sont autant de raisons bien connues qui limitent les programmes de construction et de réhabilitation outre-mer.

Les nombreux acteurs auditionnés dans le cadre de l'étude de la délégation ont tous avancé le **caractère multifactoriel de la sous-consommation des crédits de LBU**. Rachadi Saindou, président de la CADEMA, recense ainsi **huit freins**, qui comprennent notamment « *les difficultés de maîtrise du foncier liées aux spécificités locales dans un espace de plus en plus contraint ; la lourdeur administrative dans le processus de projets ; le retard pris durant la phase opérationnelle par manque de structuration de la filière BTP* »¹. Alix Huygues Beaufond, présidente du comité territorial d'Action Logement Guadeloupe, avance quant à elle « *la gestion de l'assainissement, les délais trop longs des collectivités pour garantir les prêts, le manque d'ingénierie chez les bailleurs et les communes, la procédure de délivrance de permis de construire trop longue retardant les appels d'offres, ce qui obligent les entreprises à licencier, et l'indivision* »².

¹ Table ronde Mayotte, 18 février 2021.

² Table ronde Guadeloupe, 15 avril 2021.

(2) Un manque d'ingénierie de l'État trop peu pointé

L'argument du manque d'ingénierie des collectivités locales doit donc impérativement être complété par d'autres facteurs explicatifs. Surtout, il ne doit pas occulter le **manque d'ingénierie de l'État**.

Ainsi, parmi les freins qu'il identifie pour expliquer les difficultés des programmations de construction sur son territoire, Rachadi Saindou, président de la Communauté d'agglomération Dembeny-Mamoudzou (CADEMA), note « *le manque d'ingénierie locale tant au niveau des collectivités locales que de l'État qui entraîne des vacances de postes longues et récurrentes sur des postes techniques et administratifs* »¹.

L'inefficience du pilotage budgétaire des crédits de LBU par la DGOM doit être pointée.

Elle s'observe notamment **s'agissant du suivi des crédits par la DGOM**. Les difficultés d'anticipation des risques de sous-consommation, qui ont été sous estimées en 2019 par la DGOM, sont en grande partie dues à un **manque de moyens** de la sous-direction de la prospective et de la dépense de l'État au sein de la DGOM. Comme le précise le rapport de la mission IGA-CGefi², « *Au regard de ces faibles effectifs, le fonctionnement du pilotage budgétaire apparaît trop "artisanal" selon les termes du contrôleur budgétaire et comptable ministériel. La sous-direction ne dispose pas, pour le moment, de la taille critique nécessaire pour être performante sur ces questions* ». Le rapport précise ainsi que plusieurs emplois ont été temporairement vacants au cours des années 2018-2019.

Une autre explication à la sous-consommation tient à la stratégie de plus en plus adoptée par l'État consistant à **se fixer des objectifs de niveau de la consommation**. Pour atteindre ces objectifs, **des projets n'ayant pas une maturité suffisante** sont alors retenus. Le risque est qu'ils ne puissent être engagés et qu'il soit trop tard pour retenir des projets de substitution, conduisant à une sous-exécution des crédits.

Surtout, la **concentration excessive des crédits en fin d'exercice** limite les capacités d'anticipation et de suivi de la consommation. La mise en œuvre de la LBU pourrait être améliorée si la consommation ne se faisait pas de **façon aussi significative en fin d'année**. Pour le programme 123 dans son ensemble, le montant des crédits mandatés en un mois et demi sur la fin de l'exercice est équivalent au cumul des crédits mandatés les 8 premiers mois de l'année³. Parfois avancée pour justifier cette consommation tardive, la question de la saisonnalité inversée ne peut expliquer l'ampleur et la répétition du problème.

¹ Table ronde Mayotte, 18 février 2021.

² Rapport IGA-CGefi de la mission relative à la sous-exécution des crédits du programme 123 « conditions de vie outre-mer », avril 2020.

³ Ibid.

Enfin, l'adoption de plus **grandes exigences par certaines DEAL**, notamment en Guadeloupe et à La Réunion, des modalités de programmation et d'instruction des dossiers, peuvent également expliquer cette sous-consommation.

c) Une ventilation territoriale de la LBU manquant de transparence

(1) Des critères de ventilation et de réaffectation insuffisamment objectifs

La ventilation géographique des crédits de LBU n'obéit **pas à une clé de répartition objective**. Elle semble se baser sur de nombreux critères, difficilement évaluables par le Parlement.

Ainsi, dans sa réponse au questionnaire des rapporteurs, le cabinet du ministre des outre-mer indique seulement que « *la répartition se fait dans le cadre du dialogue de gestion avec les territoires sur la base des projections travaillées localement avec les bailleurs, de l'actualité du logement, des orientations du PLOM territorial concerné et des résultats des consommations des années précédentes* ».

Stanislas Alfonsi, adjoint au sous-directeur des politiques publiques à la DGOM, précise que « *le dialogue avec les territoires nous permet de définir un prévisionnel de ce qui peut être demandé et ensuite de ce qui peut être consommé de manière réaliste sur chacun des territoires* »¹.

La Cour des comptes a alerté, dans son rapport de septembre 2020, sur une méthode de ventilation géographique consistant à « *reconduire des tendances passées ou (à) réagir dans l'urgence à des manifestations locales de mécontentement* »².

Par ailleurs, s'agissant du **redéploiement interne** des crédits en fin de gestion, la DGOM indique que « *les redéploiements intervenant en cours d'exercice sont opérés par le responsable du programme, conformément à la LOLF. Ces redéploiements ont pour finalité de réorienter des crédits (en AE et/ou en CP) dont la consommation ne pourrait être assurée à la hauteur prévue. Ils sont opérés après dialogue de gestion avec les acteurs locaux, et prennent naturellement en compte les projets en cours et à venir* »³.

Cette ventilation géographique devrait donc se faire suivant des critères objectifs, qui prennent en compte la population (actuelle et à venir) et les besoins des territoires.

Proposition n° 4 : Instaurer des critères objectifs et transparents pour la ventilation géographique et pour la répartition interne en cours d'exercice de la LBU. Détailler, lors des lois de règlement, la répartition effectuée des crédits exécutés sur chaque territoire.

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

² Rapport de la Cour des comptes, *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*, septembre 2020.

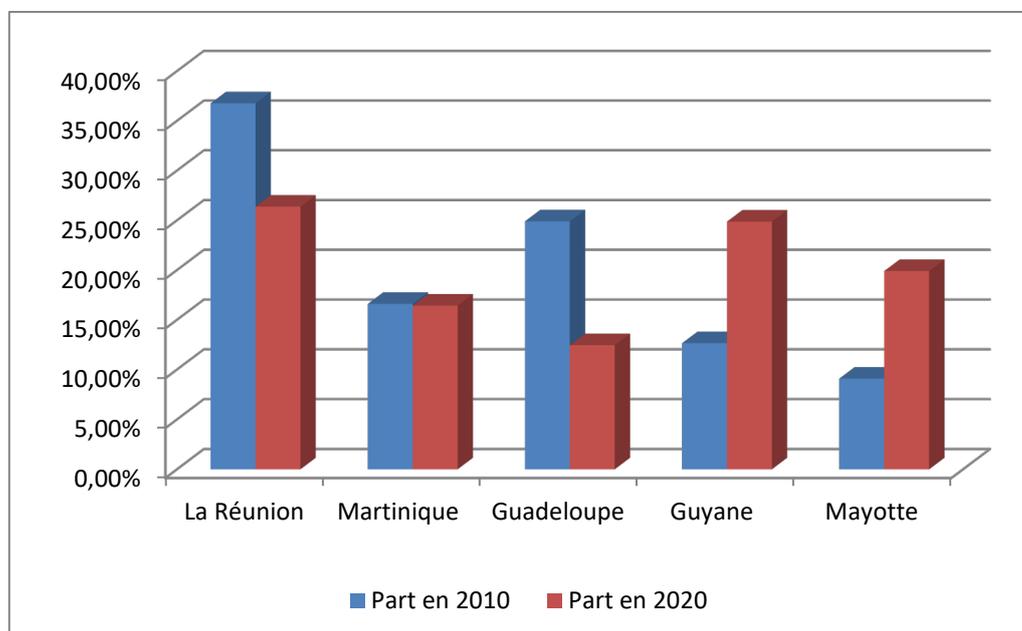
³ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

(2) Des conséquences pénalisantes : les parts de la Guadeloupe et de La Réunion en recul

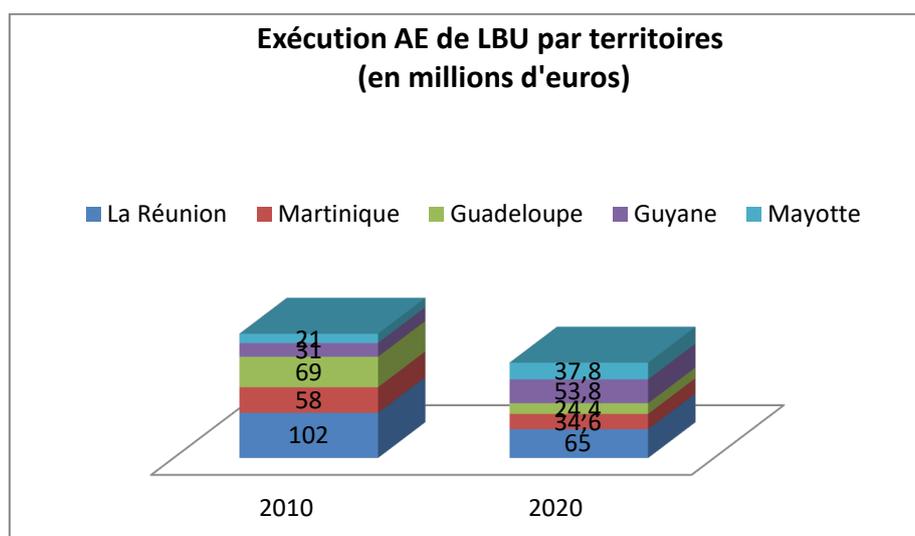
La répartition des crédits de LBU entre territoires a fortement varié depuis une dizaine d'années. Ainsi, les parts de **La Réunion et de la Guadeloupe ont nettement diminué sur 10 ans**, passant respectivement de 36 % à 25 % et de 24 % à 11 %.

L'enveloppe globale de LBU ayant diminué, la baisse des parts consacrées à ces deux territoires a conduit à **réduire significativement les moyens alloués à La Réunion et à la Guadeloupe**. Ainsi, la consommation des autorisations d'engagement s'élevait à La Réunion à **102 millions d'euros** en 2010, contre **65 millions d'euros** en 2020. De même pour la Guadeloupe, les montants d'AE exécutés sont passés de **69 millions d'euros** en 2010 contre moins de **25 millions d'euros** en 2020.

Répartition de la programmation de LBU votée en AE entre les territoires



Source : DGOM



Source : DGOM

Si La Réunion et la Guadeloupe ont perdu de nombreux financements, cette répartition territoriale n'est **guère favorable non plus à Mayotte**. Ainsi, compte tenu des besoins massifs des territoires, l'enveloppe consacrée à Mayotte reste encore très insuffisante. Pour une population de 260 000 habitants, ce territoire ne compte que 53 200 logements, dont seulement 300 logements sociaux, soit **à peine 1,2 logement social pour 1 000 habitants**¹. Malgré cet habitat social nettement insuffisant, la Cour des comptes note que Mayotte dispose d'un montant de LBU *per capita* de 0,25 euro par habitant en 2018.

La DEAL de Martinique reconnaît quant à elle que le territoire « *ne dispose pas d'assez de crédits pour répondre aux besoins du territoire* »².

- (3) Le montant élevé des restes à payer des crédits de LBU démontre le manque de transparence dans la gestion des crédits

L'importance des **restes à payer (RAP)** du programme 123 est également un enjeu problématique majeur. Désignant la partie des montants engagés qui n'a pas encore fait l'objet d'ordonnancements de paiement, ils sont particulièrement importants pour le programme 123 et augmentent substantiellement. **Ils constituent des dettes potentielles de l'État : celui-ci s'était engagé à payer les sommes correspondantes**. Certains restes à payer correspondent au délai normal de déroulement des opérations subventionnées. D'autres, plus problématiques, rendent compte de retards dans le déroulement des opérations. Or, **une grande partie des restes à payer du programme 123 est constituée par des crédits de LBU** (43 % du montant des restes à payer en 2019).

¹ Rapport de la Cour des comptes, *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*, septembre 2020.

² Réponse au questionnaire des rapporteurs.

Certes, comme le précise Marc Demulsant, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État à la DGOM, il y a « *une décroissance de la dynamique* » des restes à payer et celle-ci « *tient à la réalisation des opérations et à l'évincement des autorisations d'engagements caducs, conformément aux règles budgétaires* »¹. Cependant, ce montant reste très important : 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**.

L'essentiel des restes à payer porte sur les opérations anciennes sur le logement locatif social ou très social d'une part, les opérations de financement du FRAFU et celles de RHI d'autre part. Il conviendrait de traiter ces trois types d'opérations en commençant par les plus anciennes, avec comme objectif de fixer avec chaque opérateur un calendrier réaliste de finalisation de chaque opération.

2. Des aides fiscales critiquées et cependant très utiles

a) Une politique erratique en matière fiscale, qui insécurise les projets

Les **aides fiscales** à l'investissement outre-mer en **faveur du logement locatif en outre-mer** comprennent traditionnellement la **défiscalisation** et le **crédit d'impôt**. La loi de finances pour 2014 a prévu la **montée en puissance progressive des mesures de crédit d'impôt**.

(1) Les allers-retours des dispositifs de défiscalisation

Les **défiscalisations « Girardin »**, instaurées par la loi de programme pour l'outre-mer de 2003, et prévues à l'article 199 *undecies* A du CGI, avaient orienté les constructions de logement outre-mer vers le secteur libre et le secteur intermédiaire, des offres inadaptées aux besoins des outre-mer². Ces dispositifs ont été mis en extinction par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (dite **LODEOM**).

L'**article 199 undecies C du Code général des impôts (CGI)** (ou « **Girardin social** ») permet une **réduction d'impôt sur le revenu** fondée sur le financement apporté à des logements sociaux. La réduction d'impôt pour l'acquisition ou la construction de logements sociaux était applicable dans les **DROM** pour les investissements réalisés jusqu'au **24 septembre 2018**, alors que ceux effectués dans les **COM** peuvent être effectués jusqu'au **31 décembre 2025**.

Cette réduction d'IR s'applique également à la réhabilitation de logements sociaux. Cette disposition a connu deux évolutions législatives majeures : la prise en compte des opérations de **confortation contre le risque**

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

² Rapport de la Cour des comptes, *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*, septembre 2020.

sismique ou cyclonique (loi de finances pour 2018) et, seulement pour les COM et la Nouvelle-Calédonie, l'extension aux opérations de **réhabilitation ou de rénovation du parc de logement social existant** (loi de finances pour 2019).

Les articles **217 undecies** (pour les DROM) et **duodecies** (pour les COM et la Nouvelle-Calédonie) **du CGI**, permettent 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.

S'agissant du **parc locatif privé**, les investissements outre-mer (DROM et COM) bénéficient d'un avantage fiscal plus élevé que des investissements comparables dans l'Hexagone. Cet avantage prend la forme d'une **majoration du taux de réduction d'impôt**. Après le dispositif Scellier (investissements réalisés du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012), se sont succédé les dispositifs Duflot (investissements réalisés du 1^{er} janvier 2013 au 31 août 2014) puis Pinel (depuis le 1^{er} septembre 2014).

Par ailleurs, à compter de l'imposition des revenus de l'année 2015, les investissements outre-mer bénéficient d'un plafonnement global plus favorable porté de 10 000 à 18 000 euros.

(2) La montée en puissance des dispositifs de crédits d'impôts

En plus des dispositifs traditionnels de défiscalisation, la loi de finances pour 2014 a initié la **montée en puissance des crédits d'impôts en faveur de l'investissement dans les DROM**.

L'article **244 quater X du CGI** prévoit un **crédit d'impôt en faveur du logement social**. Ce crédit d'impôt s'applique à l'acquisition ou à la construction de logements sociaux neufs mais aussi à la réhabilitation de logements anciens avec acquisition préalable. La loi de finances pour 2016 a étendu le crédit d'impôt aux travaux de rénovation ou de réhabilitation portant sur les logements achevés depuis plus de 20 ans (sans acquisition préalable). La loi de finances pour 2019 a **prorogé ce dispositif jusqu'en 2025**.

L'article **244 quater W du CGI** permet un crédit d'impôt en faveur des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés et des OLS pour les opérations de **logement intermédiaire**¹.

Le principal objectif des dispositifs de crédit d'impôt est de **permettre l'attribution directe de l'avantage fiscal** à l'exploitant ou aux organismes de logement social ultramarins. Pour Isabelle Richard, le crédit d'impôt « évite les pertes en ligne, c'est à dire les **financements qui**

¹ À condition que le bien soit loué dans les douze mois de son achèvement ou de son acquisition si elle est postérieure, pour une période minimale de cinq ans, à des personnes qui en font leur résidence principale.

rémunéreraient des intermédiaires à travers les sociétés de montage. Ce financement par crédit d'impôt est beaucoup plus vertueux et beaucoup plus rapide. C'est un point extrêmement positif »¹.

b) *Des dispositifs critiqués mais une garantie supplémentaire en faveur du logement*

(1) Un ratio dépense publique/logements financés jugé peu satisfaisant

Dans son rapport de septembre 2020, la Cour des comptes se montre très **critique sur l'efficacité des dépenses fiscales**. Selon son analyse, entre 2002 et 2009, avant l'introduction des dépenses fiscales outre-mer, 1 million de financements publics permettait de financer **38 logements**. De 2010 à 2017, avec le cumul des dépenses budgétaires et fiscales, 1 million de financements publics ne permettrait plus de financer que **16 logements**.

La Cour recommande alors que la dépense fiscale soit **fusionnée et budgétée avec la LBU**, au terme d'un processus contractualisé avec la direction du budget, par exemple en appui du Plan logement outre-mer 2019-2022. Bien que des efforts de rationalisation doivent être engagés afin d'améliorer l'efficacité de ces dépenses fiscales, vos rapporteurs estiment qu'une fusion avec la LBU pourrait **complexifier le pilotage** de cette politique et, au final, **raréfier les financements**.

(2) Des aides présentant une souplesse complémentaire à la LBU

Plusieurs arguments militent pour le **maintien des dispositifs d'aides fiscales**.

Tout d'abord, les critiques formulées par la Cour des comptes reposent sur des **données brutes**. Comme le précise le rapport, elles ne tiennent pas compte des évolutions économiques, ni du coût du foncier, ni de la qualité, ni des caractéristiques techniques comme du caractère plus ou moins social (donc plus ou moins subventionné) des logements construits. L'omission de ces paramètres doit conduire à nuancer le calcul de la Cour sur l'inefficience des aides fiscales.

Par ailleurs, comme l'avance la DGOM, les aides fiscales présentent « *une **souplesse complémentaire** au financement par la LBU. Par définition, **l'enveloppe n'est pas prédéfinie** et n'est pas fermée comme une enveloppe budgétaire. Les projets qui arrivent et qui sont agréés doivent être financés* ».

Les aides fiscales présentent l'avantage d'être une dépense ouverte et de ne pas pouvoir être atteint par la régulation budgétaire, à la différence des crédits de LBU.

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

Il convient d'ajouter 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 stables.

c) Un financement à maintenir mais mieux piloté et évalué

Le maintien des dispositifs d'aides fiscales en faveur du logement apparaît indispensable. Il devra s'accompagner de progrès dans son pilotage et dans son évaluation.

(1) Des procédures d'agrément fiscal encore trop lourdes

Les aides fiscales au logement en outre-mer sont **soumises à agrément à partir d'un seuil d'opération.**

**Seuils d'agrément de l'aide fiscale
(en millions d'euros)**

	199 UC	217 U (acquisition en direct)	217 U (structure de portage)	244 quater W (crédit d'impôt) ¹	244 quater X (crédit d'impôt)
<i>Sans agrément</i>	<2	<1	0,25	<1	N'est pas soumis à agrément fiscal, quel que soit le montant de l'investissement
<i>Agrément DRFiP</i>	2 à 20	Entre 1 et 20	Entre 0,25 et 20	1 à 20	
<i>Agrément BGAR</i>	>20	>20	>20	>20	

Source : DGFIP

La loi de finances rectificative pour 2016 a supprimé **l'obligation d'agrément préalable pour l'avantage fiscal de l'article 244 quater X du CGI**, fixé auparavant à 2 millions d'euros. En conséquence, les opérations concernées relèvent du plein droit et peuvent bénéficier de la base fiscale sur la base d'une simple déclaration. La DGOM fait observer qu'il s'agit « *d'une mesure de simplification considérable, qui était demandée par les acteurs* »².

Par ailleurs, une autre évolution a consisté dans une **plus grande déconcentration de la procédure d'agrément fiscal**. Afin de recentrer le bureau des agréments et des rescrits (BGAR) sur les dossiers les plus complexes et présentant les plus forts enjeux, les décisions d'agrément portant sur des investissements productifs de moins de **20 millions d'euros**

¹ Le seuil d'agrément est de 1 million d'euros, sauf pour les logements en prêt locatif social accession (PSLA), qui sont dispensés d'agrément lorsqu'ils sont réalisés par des organismes de logement social.

² Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

dans les DROM sont déconcentrées dans les 5 Directions régionales des finances publiques. Pour les COM et la Nouvelle-Calédonie, le bureau des agréments intervient dès qu'un agrément est requis.

Il n'en demeure pas moins que les **procédures d'agréments fiscaux restent longues** s'agissant des autres aides fiscales. La demande de documents complémentaires rallonge les délais d'instruction, ce qui a des conséquences importantes sur le calendrier des chantiers, les opérateurs souhaitent parfois attendre d'obtenir l'agrément fiscal pour lancer les travaux.

La ville du Port à La Réunion note ainsi que « *les agréments fiscaux tardent à être, ou ne sont pas, délivrés. Cette absence de retour est préjudiciable pour la mise en chantier de logements intermédiaires. Dans la majorité des cas, il s'agit en effet de programmes en VEFA pour lesquels un contrat de réservation est signé* »¹.

La DGOM assure que les délais se sont réduits et estime qu'« *il n'y a plus vraiment d'éléments de blocage remontés par les acteurs. Bien sûr, cela n'épuise pas toutes les possibilités de simplification et nous continuons à les recenser* »².

Proposition n° 5 : Accélérer le chantier de simplification et de dématérialisation des agréments fiscaux.

(2) Les agréments fiscaux : un manque de visibilité et d'évaluation

De manière surprenante, il reste impossible de **déterminer la localisation des constructions ayant bénéficié de dépenses fiscales**. Le système d'information de la DGFiP ne permet pas la ventilation des données par DROM.

La DGOM reconnaît qu'« *il n'y a pas assez de visibilité sur les demandes d'agréments fiscaux* »³. Pourtant, comme le souligne le rapport de la Cour des comptes, « *l'amélioration du pilotage de ces dépenses, annoncée par la DGFiP et que la Cour a déjà préconisée en métropole, est encore plus nécessaire outre-mer car la DGOM n'a aucune connaissance de ces données pourtant stratégiques* »⁴.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

³ Ibid.

⁴ Rapport de la Cour des comptes, *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*, septembre 2020.

Proposition n° 6 : Renforcer la communication entre la DGOM et la DGFIP ainsi que la visibilité sur la mise en œuvre des agréments fiscaux pour permettre un pilotage plus fin des aides fiscales en faveur du logement en outre-mer.

3. L'amorce d'un nouvel écosystème de financement

a) Des aides et des prêts à destination des ménages confortés

- (1) La suppression de l'allocation logement accession : une erreur vite corrigée mais aux lourdes conséquences

Les habitants des DROM bénéficient des allocations logement (allocation de logement social et allocation de logement familial) mais n'ont **pas d'aide personnalisée au logement (APL)**.

L'article 126 de la loi de finances pour 2018 a modifié le code de la sécurité sociale en supprimant, pour l'ensemble du territoire national, l'attribution des **allocations logement accession** destinées aux bénéficiaires de prêts permettant d'accéder à la propriété ou de réaliser des travaux d'amélioration.

Dans les DROM, ces allocations, **destinées à des ménages particulièrement modestes**, permettaient d'acquérir des logements évolutifs sociaux (LES) ou de réaliser des travaux d'amélioration de leur habitation. Près de 80 % de la production de logements évolutifs sociaux (LES) et 50 à 60 % des dossiers d'amélioration de l'habitat privé s'adossaient au versement de cette allocation qui leur garantissait de pouvoir recourir à l'emprunt.

Cette suppression de l'allocation logement accession en 2018 sur l'ensemble du territoire national a eu un impact considérable en outre-mer, où il contribue à la résorption de l'habitat indigne par l'accession à la propriété. À titre d'exemple, à Mayotte, département dans lequel 77 % de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté, l'allocation logement accession constitue le principal levier de solvabilité des ménages les plus modestes, couvrant entre 80 et 90 % des mensualités du prêt.

À la suite d'une forte **mobilisation transpartisane et de l'engagement de parlementaires sur tous les bancs, le Gouvernement réinstaura, dans le projet de loi de finances pour 2019, l'allocation logement accession** dans les départements et régions d'outre-mer, « *à titre provisoire* ». La loi de finances pour 2020 a conforté et stabilisé cette réinstauration en outre-mer.

Comme le montre le rapport de 2019 du Conseil général de l'environnement et du développement durable¹, cette année et demie perdue a mis en difficultés les acteurs engagés dans la réhabilitation et la résorption de l'habitat insalubre, tout en engendrant de nombreux retards dans la production de logements sociaux. Le nombre de logements évolutifs sociaux (LES) financés en outre-mer, sur cette période, marque ainsi une chute considérable, passant de **476 en 2017** à **94 en 2018** et **59 en 2019**.

(2) Des prêts pour l'amélioration de l'habitat privé ou l'accession à la propriété à renforcer

Des prêts aux ménages peuvent être mobilisés pour l'amélioration de l'habitat privé ou l'accession à la propriété.

Ainsi, le **prêt à taux zéro (ou PTZ)** est un prêt complémentaire sans intérêts qui permet le financement de projets **d'accession à la propriété** pour des primo-accédants qui n'ont pas accédé à la propriété d'une résidence principale au cours des deux années précédant l'offre de prêt. Il peut financer **un logement neuf** ou **l'acquisition d'un logement ancien** à condition d'y réaliser des travaux d'amélioration. Le PTZ est utilisable dans tous les DROM y compris Mayotte depuis le **1^{er} janvier 2014**.

L'éco-PTZ, destiné à la rénovation énergétique des logements, a par ailleurs été mis en place dans les DROM et à Saint-Martin. Michel Pelenc, directeur de la fédération SOLIHA, constate cependant qu'il est « *quasiment absent en outre-mer* »².

b) La mobilisation de nouveaux moyens au service du logement outre-mer

(1) Action Logement : une implication plus grande et un ambitieux Plan d'investissement volontaire (PIV) restant à concrétiser

Le groupe Action Logement permet, dans le cadre de conventions quinquennales avec l'État, la **participation des employeurs à l'effort de construction**. Il mobilise des financements sous forme d'aides aux salariés, de prêts aux organismes de logement social et de dotations en fonds propres aux ESH filiales d'Action Logement immobilier. Action Logement représente 45 000 logements sociaux sur les 160 000 logements ultramarins (soit 28 % du parc).

En janvier 2019, Action Logement a dévoilé un ambitieux **plan d'investissement volontaire (PIV) de 9 milliards d'euros**, applicable à l'Hexagone et aux outre-mer. S'y ajoute une enveloppe spécifique supplémentaire de **1,5 milliard d'euros à destination des DROM**. Il s'agit

¹ CGEDD, *Accession et amélioration très sociales dans les départements d'outre-mer : conséquences de la suppression de l'allocation logement accession*, avril 2019.

² Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

d'une **offre nouvelle de grande ampleur**, qui renforce encore davantage l'implication d'Action Logement outre-mer.

Les mesures générales du PIV comprennent des **prêts bonifiés, des fonds propres, des quasi fonds propres et des subventions**. Le plan spécifique aux outre-mer a été décliné dans l'axe V de la convention du 25 avril 2019. Intitulé « *Améliorer l'habitat dans les DOM* », il prévoit :

- l'amélioration de 17 000 logements (rénovation, amiante, énergétique) : enveloppe de 500 millions d'euros ;
- l'aide à l'accession sociale de 25 000 logements dans le neuf et le locatif privé : enveloppe d'1 milliard d'euros.

Selon Nicolas Bonnet, directeur gouvernance et territoires d'Action Logement, « *le PIV spécifique outre-mer a permis, en cette première année de déploiement, d'investir 320 millions d'euros, avec un effet de levier multiplié par trois, correspondant à 950 millions d'euros d'investissements. Cela concerne 185 opérations financées, soit plus de 10 000 logements et plus de 15 fois notre financement habituel sur les territoires ultramarins* »¹. Par ailleurs, sur les 320 millions d'euros d'investissement, 180 millions ont concerné des centres-villes et des centres-bourgs et notamment les quinze communes labellisées Action cœur de ville en outre-mer.

Action Logement reconnaît que les montants du PIV spécifique outre-mer consacrés à la **réhabilitation restent faibles**. Nicolas Bonnet souhaite ainsi un avenant au PIV outre-mer, pour que « *l'axe réhabilitation soit beaucoup plus fortement ancré. Il doit intégrer l'adaptation du logement au vieillissement, mais également porter des engagements de maîtrise de l'évolution des loyers* »².

Par ailleurs, si un logement social construit dans les DROM grâce à un prêt de la CDC bénéficie d'une **exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)**, tel ne semble pas être le cas pour des logements financés via des prêts d'Action Logement.

Enfin, le déploiement du PIV en outre-mer reste à **évaluer concrètement**. Cette évaluation est d'autant plus nécessaire que les aides aux personnes physiques n'ont pas pu être déployées sur les territoires de la Guyane et de Mayotte, notamment les prêts à taux zéro qui doivent aider les ménages à régulariser leurs constructions et finir leurs logements³.

Proposition n° 7 : Réaliser un bilan quantitatif et qualitatif à mi-parcours du Plan d'investissement volontaire (PIV) d'Action Logement en outre-mer, signé en 2019 conjointement au PLOM 2.

¹ Audition USH/AL/USHOM, 28 janvier 2021.

² Ibid.

³ Ibid.

(2) Banque des territoires : un fort dynamisme mais un risque de concurrence avec d'autres prêts

Au sein de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), la Banque des territoires offre une large **gamme de financements à destination du logement social**, s'adressant en outre-mer exclusivement aux **opérateurs de logement social**. Elle mobilise la ressource réglementée des fonds d'épargne.

Pour la construction, les prêts rassemblent :

- le Prêt Locatif Aidé d'Intégration (PLAI) pour le logement locatif très social (LLTS) ;
- le Prêt Locatif à Usage Social (PLUS) pour le logement locatif social (LLS) ;
- le Prêt Locatif Social (PLS).

La Banque des territoires s'est enrichie de plusieurs nouveaux prêts en soutien à l'investissement et à l'optimisation de l'équilibre des opérations : le prêt booster (prêt à taux fixe), avec des modalités d'amortissement adaptées, les enveloppes de PHB 2.0, considérées comme des quasi-fonds propres, le prêt Octofoncier (prêt foncier à 80 ans). La gamme pour la réhabilitation (thermique ou classique) offre notamment : le prêt à l'amélioration de l'habitat PAM, l'Éco-Prêt outre-mer, le prêt PAM taux fixe complémentaire à l'Eco-Prêt

Sur les **cinq dernières années**, la **Banque des Territoires** a financé en outre-mer¹, en moyenne annuelle, **675 millions d'euros de prêts** en faveur du logement social et **177 projets**.

Prêts signés en M€	2016	2017	2018	2019	2020
Antilles-Guyane	298	368	277	392	227
Pacifique	30	50	51	59	27
Réunion Océan - Indien	236	325	347	336	352
Total	565	743	676	786	607

Nb d'opérations financées	2016	2017	2018	2019	2020
Antilles-Guyane	58	96	66	67	61
Pacifique	15	28	16	18	11
Réunion Océan - Indien	81	81	100	91	95
Total	154	205	182	176	167

Source : Banque des territoires

Malgré ce fort dynamisme de l'action de la Banque des territoires, plusieurs freins risquent de limiter ses interventions.

¹ Y compris dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique.

Tout d'abord, les plans de financement de projets associent le plus souvent **subvention LBU, défiscalisation et prêt de la Banque des territoires**. Dès lors, comme le note la Cour des comptes, la diminution des crédits de LBU risque inévitablement dans les années à venir de **diminuer le nombre et le volume de prêts accordés**. On observe d'ailleurs une légère diminution des opérations financées par la CDC entre 2017 et 2020.

Par ailleurs, la **complémentarité** des actions entre CDC Habitat et Action Logement reste un enjeu. Le risque existe qu'il y ait une **concurrence entre les offres développées** par Action Logement via son PIV et celles de la Banque des territoires. Plutôt que de se compléter, ces financements s'annuleraient.

Pour Nicolas Bonnet, ce risque ne s'est pas manifesté : *« les principaux bénéficiaires des financements (d'Action Logement) sont d'ailleurs à 40 % les propres filiales de la Caisse des Dépôts, ce qui prouve bien l'existence d'un travail conjoint et l'absence de concurrence »*.¹ Hervé Tonnaire, directeur outre-mer de la Banque des territoires, a cependant précisé devant la délégation qu' *« en matière de travaux communs avec nos partenaires, nous avons décidé d'initier, avec Action Logement, une pré-réflexion technique sur nos financements, notamment en outre-mer »*².

L'appel à projets lancé en mars 2020 par CDC Habitat

Pendant le premier confinement, en mars 2020, le groupe CDC Habitat a **lancé un appel à projets « 40 000 VEFA³ »** pour racheter à des promoteurs des programmes en cours ou en projet. En mars 2021, plus de 100 000 logements ont été proposés par les promoteurs à CDC Habitat, dont **11 500 en outre-mer**.

Pour les DROM, **6 000 logements devraient être finalisés**, avec une trentaine de promoteurs. La ventilation géographique des dossiers est de 35 % en Guyane, 45 % dans l'océan Indien et 20 % aux Antilles.

Du fait des VEFA identifiés par cet appel à projets et des autres projets en cours, CDC habitat estime que le rythme de lancement de nouvelles opérations mises en chantier serait de l'ordre de **4 000 à 5 000 logements par an** de 2021 à 2023.

Grâce à cet appel à projets, la construction de logements neufs assurée par CDC Habitat devrait fortement augmenter. Ainsi, entre 2017 et les prévisions 2021 (y compris les reports des retards Covid et les premiers effets de l'appel à projet VEFA), on constate un **triplément de la production et presque quatre fois plus de LLTS**.

¹ Audition USH/AL/USHOM, 28 janvier 2021.

² Audition AFD/Banque des territoires, 11 février 2021.

³ Ventes en état futur d'achèvement.

Nbre de logts/ années OS	LLTS	En %	LLS	PLS	Divers*	Total
Logements lancés 2017	359	24%	908	128	78	1 473
Logements lancés 2018	877	34%	1 406	127	136	2 546
Logements lancés 2019	747	30%	1 245	413	91	2 496
Logements lancés 2021	660	30%	1 085	235	243	2 223
% 2020 / 2017	+83%		+19%	+83%	+211 %	+51%
Prévisionnel 2021	1 341	30%	1 819	808	500	4 468
% Prévi 2021 / 2017	+273%		+100%	+531%	+541%	+203%

*Divers : PLI, LLI, accession, lots de commerces

Source : CDC Habitat

(3) Le Plan de relance outre-mer : un potentiel de nouvelles ressources mais de nombreuses inconnues

En septembre 2020 a été présenté un important Plan de relance de **100 milliards d'euros**. **1,5 milliard d'euros devraient être consacrés en 2021 et 2022** à des projets dans les **outre-mer**.

Représentant **4 %** de la population française, les outre-mer ne bénéficient que de **1,5 % du montant du Plan de relance**, sans correspondance avec leur poids dans la population. En outre, comme le soulignaient Georges Patient et Teva Rohfritsch, les rapporteurs spéciaux de la commission des finances sur la mission outre-mer¹, « *une partie importante des dépenses dépendant d'appels à projets, aucune garantie ne peut être apportée à ce stade quant au montant total dont les outre-mer bénéficieront réellement* ». Enfin, il reste des interrogations pour savoir si les mesures déclinées dans chacun des territoires constituent véritablement de nouvelles enveloppes et ne sont pas le « recyclage » de mesures existantes.

S'agissant du logement, **l'articulation entre le PLOM 2 et le Plan de relance** reste également à clarifier. Le Plan de relance n'est mentionné que brièvement dans le communiqué de presse du PLOM 2, en précisant que 20 millions d'euros seront consacrés « *à renforcer l'action en faveur de la rénovation des logements sociaux et la création de centres d'hébergement* ».

La DGOM précise que « *le Plan de relance renforce la dynamique du PLOM, notamment son Axe 2 (Adapter l'offre aux besoins des territoires)*. Les mesures suivantes issues ou corrélées au plan de relance contribuent à ce renforcement : plan VEFA porté par la CDC pour favoriser la construction (6 000 logements lancés sur la durée du PDR) ; rénovation lourde et thermique des logements locatifs sociaux (15 M€ délégués à la DGOM) ; programme Humanisation de l'ANAH en faveur de la réhabilitation des centres d'hébergement qui jusqu'à présent ne s'appliquait pas outre-mer ; construction de centres d'hébergement pour favoriser la résorption des bidonvilles (5 M€ délégués à la DGOM) ».

¹ Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021, par M. Jean-François Husson, Rapporteur général, sénateur Tome III Les moyens des politiques publiques et dispositions spéciale (seconde partie de la loi de finances) - Annexe n° 20 outre-mer - rapporteurs spéciaux : MM. Georges Patient et Teva Rohfritsch.

Le « fonds pour le recyclage des friches », prévu dans le Plan de relance, doit également bénéficier aux DROM et peut utilement compléter l’Axe 4 « *Accompagnement des collectivités en matière de foncier et d’aménagement* » du PLOM 2. Cependant, l’ARMOS Guadeloupe souligne la **faiblesse de ce fonds pour les outre-mer**. Dans le cadre de l’appel à projets, la Guadeloupe ne bénéficie ainsi que d’une enveloppe de 500 000 euros pour la première session 2021.

Enfin, il est à noter que les points d’étape sur l’avancée du plan France Relance en outre-mer (cinq documents pour chacun des DROM¹), publiés sur le site du ministère des outre-mer, ne comprennent pas d’indications s’agissant de la **contribution du Plan à la construction ou à la réhabilitation de logements**.

Il serait utile de dresser un **bilan exhaustif et territorialisé des financements déployés** en faveur du logement outre-mer à partir des **crédits du Plan de relance** distinguant les nouveaux programmes des anciens.

c) Mais des acteurs nationaux encore insuffisamment impliqués outre-mer

(1) L’ANAH : une action restreinte et des aides faiblement déployées

L’agence nationale de l’habitat (ANAH) intervient pour **l’amélioration du parc privé**. L’agence subventionne également des collectivités par des aides à l’ingénierie.

L’intervention de l’ANAH pour **l’amélioration de l’habitat existant** est en réalité **limitée en outre-mer**.

Son action est **restreinte aux propriétaires bailleurs**². L’ANAH ne peut accorder de subventions **aux propriétaires occupants** (à l’exception de *MaPrimeRenov’*, ouverte y compris aux propriétaires occupants depuis juillet 2020). Ainsi, les DROM ne peuvent pas bénéficier des aides comme « **Habiter facile** » (travaux pour l’autonomie de la personne), qui s’adressent principalement aux propriétaires occupants ou « Habiter mieux » qui n’est pas ouvert dans son intégralité.

L’action de l’agence sur les **propriétaires bailleurs** reste trop faible. Ainsi, la commune de Saint-André à La Réunion déplore que « *les subventions de l’ANAH en direction des propriétaires bailleurs font défaut non par leur absence, mais par leur application partielle* »³. De même, le réseau Innovation Logement outre-mer (ILOM) considère que le dispositif est trop peu attractif et que les résultats restent « *anecdotiques* » en Martinique (37 logements subventionnés en 2020, contre un objectif de 50 logements de propriétaires bailleurs réhabilités par an)⁴. L’ARMOS océan Indien note que les dispositifs de

¹ France Relance outre-mer : 9 mois après où en est-on ? Disponible sur <https://outre-mer.gouv.fr/relance-outre-mer>

² Article R321-22 du Code de la construction et de l’habitation (CCH).

³ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

⁴ Ibid.

l'ANAH sont quasiment inexistantes à La Réunion¹. La DEAL Guadeloupe considère que « *la part des subventions est trop faible (entre 25 % et 35 %) et l'obligation d'apport personnel est trop importante pour que le modèle économique soit efficace* »².

Le dispositif propriétaire bailleur de l'ANAH en outre-mer étant trop peu attractif, il conviendrait d'en **augmenter le taux de subvention** (à 50 % contre un taux aujourd'hui limité entre 25 % et 35 % maximum). Il conviendrait également de réduire la **durée de conventionnement** à 5 ou 6 ans, au lieu des 9 années actuelles.

Le **déploiement des aides de l'ANAH** en outre-mer est très décevant. Ainsi, seulement 700 dossiers ont été engagés pour *MaPrimeRenov'* en 2020. La Réunion a concentré la quasi-totalité des aides en 2020, et 75 % des aides pour 2021. Seulement 14 dossiers « Habiter mieux » en outre-mer ont été traités en 2019.

De nouveaux outils de financement de l'ANAH ont été mis en place, y compris en outre-mer, pour intervenir dans les **centres anciens** : la vente d'immeuble à rénover (VIR) et le dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF). Une clarification de l'articulation des divers modes de financement (ANAH et LBU) devra être apportée dans ces opérations souvent situées en centre-ville ou centres-bourgs et dont la réalisation technique et la valorisation restent des enjeux importants.

Proposition n° 8 : Permettre l'intervention de l'ANAH en outre-mer en faveur des propriétaires occupants et non plus seulement des propriétaires bailleurs.

Proposition n° 9 : Augmenter le taux de subvention de l'ANAH pour les travaux des propriétaires bailleurs à 50 % et réduire la durée de conventionnement.

(2) L'AFD : un relatif désengagement à la suite de la vente de ses participations dans les SIDOM

L'Agence française de développement (AFD) a été associée au **premier Plan logement outre-mer**. Par l'intermédiaire de ses offres de prêts, elle devait s'engager à accompagner les collectivités locales, les opérateurs urbains et les ménages dans les projets de construction, de réhabilitation et d'accession sociale à la propriété.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Ibid.

À la suite de la vente en 2017 de ses participations dans les **Sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM)**, l'activité de l'AFD dans le secteur du logement outre-mer a été déclinante. Entre 2010 et 2019, l'AFD a financé **840 millions d'euros de logements outre-mer**¹, de manière décroissante du fait de ce désengagement.

Pour la DGOM, le rachat des SIDOM par CDC-Habitat se justifie par la volonté de faire « *preuve de subsidiarité en estimant que la Caisse des dépôts et consignations était l'entité la plus pertinente pour pouvoir appuyer la stratégie de ces SIDOM* »².

Le rachat des SIDOM par CDC-Habitat

Les raisons du rachat des huit SIDOM par la CDC

Le capital des Sociétés immobilières d'outre-mer (SIDOM) était auparavant détenu majoritairement par l'État, l'Agence française de développement (AFD) et le Centre national d'études spatiales (CNES) pour la SIGUY, et par d'autres détenteurs (essentiellement des collectivités territoriales).

Faisant le constat de la dispersion de l'actionnariat de la sphère État au sein du capital des SIDOM, le gouvernement a souhaité en 2016 doter six SIDOM³ d'un **actionnaire de référence, spécialiste du logement**.

Les expertises conduites d'une part par le SNI⁴, qui a procédé à l'évaluation de la gestion et du patrimoine des six sociétés, et, d'autre part, par l'État, l'AFD et le CNES, ont estimé **l'évaluation des six SIDOM à 190,1 millions d'euros**. La reprise des parts de l'État et ses établissements publics a été actée en **décembre 2017**, faisant entrer CDC Habitat au capital des six SIDOM.

En décembre 2019, la prise des participations majoritaires opérée par le rachat de solde de leurs actions fait de **CDC Habitat l'actionnaire de référence du logement social en outre-mer**. En 2020, CDC Habitat est devenu majoritaire au capital de deux nouvelles sociétés immobilières d'outre-mer : la SEMADER⁵ et la SODIAC⁶ sur l'île de La Réunion, **portant à huit le nombre de SIDOM**.

Le groupe CDC Habitat a versé la somme de 161 millions d'euros pour la détention de 61,9 % du capital des huit SIDOM, - l'intégralité des actions équivaut à une valeur de 260 millions d'euros - en plus de 35 millions d'euros apportés en comptes courants.

¹ Audition AFD/Banque des Territoires, 11 février 2021.

² Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

³ Sociétés immobilière de Guadeloupe (SIG) ; Société immobilière de Martinique (SIMAR) ; Société immobilière de Guyane (SIGUY) ; Société immobilière de Kourou (SIMKO) ; Société immobilière de Mayotte (SIM) ; Société immobilière du département de La Réunion (SIDR).

⁴ Société nationale immobilière, ancienne appellation du groupe CDC Habitat.

⁵ Société d'économie mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de La Réunion (SEMADER).

⁶ Société Dionysienne d'Aménagement et de construction (SODIAC).

Un patrimoine immobilier considérable et une gestion assainie

Le patrimoine géré par le groupe CDC Habitat représente **50 % du parc social en outre-mer**. Le patrimoine immobilier géré a augmenté de 25 % entre 2017 et 2020, soit une hausse de plus de 18 000 logements.

L'entrée au capital des SIDOM de CDC Habitat a permis d'**améliorer la situation financière de ces sociétés** : deux des trois sociétés déficitaires sont devenues bénéficiaires et les taux de vacance et d'impayés ont été contenus.

Une promesse non tenue de réaffectation du produit de la vente

Comme le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution de la mission outre-mer en 2020, l'État **s'était engagé à consacrer le montant du produit de la vente des SIDOM au soutien de la politique du logement social outre-mer**, en abondant la Ligne budgétaire unique. Cette affectation, d'un montant total de **37,4 millions** d'euros, devait s'opérer en deux fois. Cependant, il ressort de l'analyse de la Cour que seules **18,7 millions** d'euros (soit uniquement la moitié) ont réellement abondé la LBU, pour l'exercice 2021. **La promesse de l'État de réaffectation du produit n'a donc pas été tenue.**

Source : CDC Habitat et rapport IGA CGefi

II. TERRITORIALISER LA POLITIQUE DU LOGEMENT EN DÉPLOYANT DES STRATÉGIES PROPRES À CHAQUE TERRITOIRE

A. METTRE EN PLACE DES POLITIQUES ADAPTÉES PAR TERRITOIRE

1. La difficulté des acteurs nationaux à appréhender les réalités ultramarines

a) La question des outils de connaissances

(1) Le logement, un poste de dépense toujours majeur des ménages ultramarins

Si globalement dans les DROM, les **transports** constituent le premier poste de dépenses des ménages¹, il n'en est pas de même en **Guyane** où le **logement arrive en tête** (19 % des dépenses). Entre 2011 et 2017, la part du logement dans les dépenses des ménages guyanais a progressé de 3 points, passant de 16 % à 19 %, cette hausse résultant essentiellement de l'augmentation des dépenses de loyers.

¹ Étude INSEE, *La consommation des ménages dans les DOM en 2017, janvier 2020.*

Dans les autres territoires, la part du logement dans les dépenses des ménages, même si elle n'est pas la plus importante, **reste élevée**. Ainsi, le logement représente près de **14 %** des dépenses des ménages en **Guadeloupe** et à **La Réunion** et près de **15 % en Martinique** et à **Mayotte**.

(2) La mesure lacunaire des besoins pour les collectivités d'outre-mer

Si les données concernant le logement sont accessibles s'agissant des DROM (bien que déjà anciennes - quatre ans), il est beaucoup plus difficile d'obtenir des données s'agissant **des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie** (cf. troisième partie du rapport).

b) La sous-représentation des outre-mer dans les instances nationales du logement

(1) La nécessité d'organismes du logement connaissant bien les contextes locaux : l'exemple de l'USHOM

L'Union sociale pour l'habitat outre-mer (USHOM) a été créée en 1998 pour être le représentant des bailleurs sociaux des outre-mer. Sa création a été motivée, selon son Président François Caillé, « suite au constat que les spécificités ultramarines n'étaient pas suffisamment prises en considération »¹.

L'USHOM compte parmi ses membres l'ensemble des filiales immobilières du groupe Action Logement². Les **huit SIDOM**, dont CDC-Habitat est depuis 2016 actionnaire majoritaire, n'en sont cependant pas membres.

L'USHOM apporte une expertise accumulée le long des années. Comme l'indique sa directrice, Sabrina Mathiot, « sur les aspects techniques, nous travaillons de concert avec le ministère des outre-mer et l'ensemble des partenaires. Nous voulons porter les voix des outre-mer, éclairer et informer l'administration centrale et l'État décentralisé sur les différences qui existent entre l'Hexagone et nos territoires. Notre premier travail est d'accompagner le déploiement des politiques publiques de l'habitat en outre-mer.

Concernant le forfait autonomie, nous avons insisté, aussi bien au niveau des ministères qu'auprès des parlementaires, pour le faire voter. Le forfait autonomie était opérationnel dans l'Hexagone depuis 2015. C'était une aberration législative qu'il ne soit pas disponible sur nos territoires. La Martinique et la Guadeloupe présentent les populations les plus âgées de France »¹.

Pour François Caillé, la contribution de l'USHOM à la rédaction des décrets d'application des propositions de loi touchant le logement est cruciale pour leur bonne application dans les territoires : « Vous nous savez

¹ Audition USH/AL/USHOM, 28 janvier 2021.

² SMHLM, Ozanam, Siko, SPHLM, Habitat Guyanais, SHLMR, Fonds social de l'habitat (NC), OPH (Polynésie française).

actifs lors des projets de loi de finances et des propositions de loi qui touchent au logement. Les textes de loi font la jonction, mais tous les décrets d'application sont importants. Ils sont rédigés de concert avec les organisations socio-professionnelles »¹.

Les organismes comme l'USHOM représentant les outre-mer dans le secteur du logement ont donc toute leur place dans le paysage du secteur du logement eu égard au poids de cette problématique sur les territoires, et compte tenu de la nécessaire prise en compte des spécificités des territoires ultramarins.

(2) Des efforts encore timides, à inscrire dans la durée

Les facteurs facilitant le déploiement des opérations outre-mer sont donc à rechercher **dans une grande immersion des acteurs nationaux** :

- une **sensibilisation des dirigeants** aux thématiques spécifiques ;
- la mise en place de **co-financement** des partenaires locaux, notamment des collectivités ;
- la présence **d'opérateurs locaux compétents** dans le suivi-animation d'opérations programmées, dans l'articulation des aides et dans le suivi d'opérations de réhabilitation ;
- la désignation de **référénts locaux** formés et dynamiques représentant les différents financeurs : l'ANAH, Action Logement, la Banque des territoires,...

À cet égard, les **missions d'études**, évoquées lors des auditions d'Action Logement, CDC-Habitat, l'AFD et de la Banque des territoires, sont à encourager. Tous les acteurs ont reconnu l'utilité de ces contacts avec le terrain pour orienter leurs priorités.

Il est à noter que 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 sein du conseil d'administration de l'ANAH** pourrait permettre un droit de regard sur l'activité et l'engagement de l'agence sur les territoires.

Proposition n° 10 : Assurer dans le conseil d'administration de l'ANAH la présence d'un représentant élu dans un DROM afin de permettre un droit de regard sur l'activité et l'engagement de l'agence pour ces territoires.

Enfin, la création d'**antennes locales** constitue un pas supplémentaire pour la compréhension et l'efficacité des actions. Même si de telles implantations restent difficiles, comme l'a indiqué Etienne Crépon pour le CSTB dans le domaine pourtant si essentiel de l'adaptation des

¹ Audition USH/AL/USHOM, 28 janvier 2021.

normes techniques : « le CSTB est un petit établissement. Il compte 1 000 collaborateurs et doit embrasser tous les sujets scientifiques et techniques relatifs au bâtiment. Nous donnons accès aux meilleurs experts.

*Si je voulais offrir un service similaire dans l’océan Indien, aux Antilles ou en Guyane, il me faudrait ouvrir une antenne de vingt à trente personnes. Il nous a paru préférable **d’avoir un interlocuteur unique et de nous appuyer sur des partenaires locaux** susceptibles d’avoir la masse critique tout en bénéficiant de l’expertise du CSTB.*

*Un projet **d’implantation locale à La Réunion a échoué** de justesse pour des raisons indépendantes de notre volonté. Un deuxième projet est envisagé aux Antilles, sans que nous ayons encore identifié un partenaire et un troisième est en cours de mise en place en **Guyane**. Je n’envisage donc pas de déployer des **équipes dans les départements d’outre-mer**, d’autant plus que la crise sanitaire nous a permis de faire collectivement d’importants progrès via la visioconférence, rendant possible ce qui était inimaginable il y a quelques années »¹.*

2. Une meilleure concertation à rechercher pour un portage et un pilotage territoriaux de la politique du logement

a) S’inspirer de l’exemple des stratégies globales initiées par les COM de Polynésie française et de Saint-Pierre-et-Miquelon

(1) La Polynésie française

Conscient des besoins importants du territoire en matière d’habitabilité des logements, le gouvernement de la Polynésie française a initié depuis le second semestre 2019 les travaux d’élaboration de sa **Politique Publique de l’Habitat (PPH) 2021-2030**. Initiée sous le pilotage du ministère du Logement et de la Délégation à l’habitat et à la ville, ce projet sert de fil conducteur au développement résidentiel pour les dix années à venir.

Comme le déclare Jean-Christophe Bouissou, ministre du logement et de la ville, la Polynésie française souhaite « *traiter de l’habitat, des transports et des logements dans le tissu urbain, en particulier sur la commune de Papeete où vit trois quart de la population* »².

La PPH constitue une stratégie globale en matière d’habitat, concept qui doit s’entendre de façon plus large que la seule notion du logement en intégrant la considération des **habitants, leurs usages et modes de vie**. Cette **notion d’habitabilité** vise ainsi à développer des actions et une programmation de logements adaptées aux populations de **chacun des cinq archipels polynésiens**.

¹ Audition CSTB/CEREMA, 11 mars 2021.

² Audition du ministre du logement polynésien, 25 mars 2021.

Cette initiative inédite, portée par la Polynésie française, n'aurait pu aboutir sans la mise en place d'un **dialogue régulier et constant entre l'ensemble des acteurs impliqués dans la politique de l'habitat**. La phase d'élaboration de la PPH étant marquée par la mise en place de nombreux **comités de pilotage, comités techniques, comités de suivi et groupes de travail réunissant les ministères impliqués**, les services du gouvernement de la Polynésie française, ceux des communes et de l'État. Les acteurs économiques et associatifs ont également été associés à ce dialogue permettant de transiter d'une politique sectorielle du logement à une politique globale de l'habitat. Le développement d'une culture interministérielle renforcée, encourageant la circulation de l'information, est essentiel à la définition d'actions efficaces permettant d'assurer également le suivi et l'évaluation des politiques menées.

La politique menée à travers la PPH vise, « *dans un contexte d'augmentation de la population estimée à 10 %* », soit 30 000 habitants de plus d'ici 2030, à « *permettre aux habitants d'être logés dignement pendant les vingt prochaines années en favorisant le développement des archipels* »¹. Un des principes de la PPH est de favoriser la **résidence principale** pour contrer l'essor du parc de résidences secondaires et vacantes à vocation touristique. Le développement de nouveaux opérateurs est également envisagé, tel un **observatoire de l'habitat** compétent pour produire des analyses objectivées **permettant le suivi et l'évaluation de cette politique**.

La visée des quatre axes stratégiques de la PPH est ainsi d'inverser le paradigme en passant d'une **volonté de construire plus à celle de construire mieux**. L'objectif de ce projet dont le coût prévisionnel est évalué à 15 milliards de F CFP par an, soit près de **126 millions d'euros par an**, est notamment de rendre plus accessible le parc privé en construisant 1 400 logements par an répartis entre 450 logements en accession sociale voir très sociale, 350 logements locatifs sociaux, 150 logements locatifs intermédiaires, 150 logements en accession intermédiaires et 300 logements libres.

(2) Saint-Pierre-et-Miquelon

À Saint-Pierre-et-Miquelon également, la collectivité territoriale travaille depuis 2016 à l'élaboration de son **nouveau Schéma Territorial d'Aménagement et d'Urbanisme (STAU)**, document devant fixer les règles **pour dix ans** dans ces domaines.

Ce « *travail de fond collaboratif* », comme le déclare Bernard Briand, président de la collectivité territoriale, a impliqué la collectivité, les acteurs économiques et la population locale au travers d'ateliers et de réunions publiques. Par le biais de ce travail d'élaboration, les grandes orientations politiques ont été fixées à travers, notamment, **le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) et son Document d'objectifs et d'orientations stratégiques (DOOS)**.

¹ Audition du ministre du logement polynésien, 25 mars 2021.

Ce dernier document, prévoit une augmentation de la population de l'archipel de **0,34 % annuel à horizon 2030**, ce qui implique un besoin en logements estimé entre **260 à 300 logements supplémentaires d'ici à 2030**, soit la création de 16 logements par an.

De façon concomitante aux travaux du STAU, la collectivité territoriale a réalisé un diagnostic foncier qui a réaffirmé la nécessité de mobiliser les « **dents creuses** » et de limiter l'**artificialisation des sols** par une accélération de la réhabilitation de logements en centre-ville et la rénovation énergétique des logements vacants existants.

Enfin, Saint-Pierre-et-Miquelon dispose depuis 2018 d'**un Plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)** qui s'impose également au STAU. Le village de Miquelon est particulièrement exposé aux aléas d'inondations et de submersion, ainsi le STAU prévoit une « zone en attente de projet », au sud de l'île, permettant de mobiliser du foncier pour, à termes, offrir des perspectives de relocalisation aux habitants.

b) Dans les DROM, mettre en place un dispositif de co-pilotage État-collectivité

(1) Une nécessité : une concertation et une coordination étroite dans un paysage composé de multiples acteurs

L'échec de la « méthode descendante » ainsi que les exemples donnés par les collectivités d'outre-mer (COM) doivent conduire à **repenser radicalement les dispositifs d'intervention de la puissance publique** en matière de logement.

Pour reprendre une expression utilisée par le ministre calédonien Vaimu'a Muliava pour les normes, il s'agirait en quelque sorte de passer d'une démarche « *top/down* », à une démarche « *bottom/up* ». L'expression des besoins doit **pouvoir émaner des territoires** eux-mêmes, et des acteurs directement concernés.

Pour **faire remonter les priorités**, la concertation locale **doit être préalable, systématique, organisée et véritablement orientée vers des décisions opérationnelles**.

On le sait, le paysage de la politique du logement dans les DROM rassemble de nombreux acteurs.

Outre l'État et ses services déconcentrées avec les DEAL, les élus des collectivités concernées (principalement commune, intercommunalité, et selon les cas département et région) doivent être placés au cœur du dispositif décisionnel.

Face aux autres acteurs, **la coordination État-collectivité est indispensable**. Ce travail en commun (co-pilotage) doit permettre de **partager les diagnostics sur les besoins actuels et futurs** des territoires en matière de logement, **identifier les priorités d'intervention**, et surtout **assurer le suivi des actions**.

La **table ronde organisée autour des acteurs du logement de Mayotte**¹ a tout particulièrement mis en avant cette nécessité de **concertation**. Ainsi, Nizar Hassani Hanaffi, président du comité territorial d'Action Logement à Mayotte, constate « *un manque crucial de coopération et de concertation entre les différents acteurs du logement sur l'île* ». Raissa Andhum, vice-présidente du Conseil départemental de Mayotte « *confirme l'importance des problèmes liés au manque de concertation* ». Pour Ahmed Fadhul Mohamed Soilihi les difficultés de Mayotte ne tiennent pas tant « *aux moyens disponibles, mais plutôt à notre capacité à travailler ensemble* ».

Pour Action Logement Mayotte, « *tout laisse à penser que le vrai problème réside dans l'incapacité des acteurs locaux de se concerter, de définir et de défendre ensemble des orientations politiques adaptées aux besoins du territoire. Voilà plus de 20 ans que Mayotte peine à décoller, minée par des problématiques foncières profondes et d'hypothétiques faiblesses en ingénierie* »².

(2) Les conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH) :
des chambres d'enregistrement sans réel pouvoir

Dans les DROM, l'organe censé assurer la **concertation des acteurs** du logement est en principe le **Conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement (CDHH)**³. Créés par la loi ALUR⁴ du 24 mars 2014, ces conseils sont chargés des concertations en matière d'habitat et d'hébergement et de cohérence en matière foncière. La loi « Égalité Citoyenneté » du 27 janvier 2017 a renforcé leur rôle en matière foncière. Ils sont consultés sur l'activité des établissements publics fonciers (EPF) et sur les politiques foncières à l'échelle du département.

De nombreux acteurs locaux ont souligné au cours des auditions **l'inefficacité des CDHH**. Ainsi, Ahmed Fadhul Mohamed Soilihi, vice-président du comité territorial d'Action Logement considère que le CDHH « *fait office de chambre d'enregistrement. Seuls des constats y sont formulés, sans un réel échange entre les différents acteurs* »⁵. De même, la commune de Petite Île à La Réunion fait observer qu'à part « *rappeler les besoins et la nécessité de construire plus de logements et les objectifs de la loi SRU, le CDHH n'a aucun intérêt* »⁶.

¹ Table ronde Mayotte, 18 février 2021.

² Réponse au questionnaire des rapporteurs.

³ En Martinique et en Guyane, il s'agit d'un Conseil territorial de l'habitat et de l'hébergement (CTHH).

⁴ Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (Alur) du 24 mars 2014.

⁵ Table ronde Mayotte, 18 février 2021.

⁶ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

La communauté d'agglomération de Dembény-Mamoudzou (CADEMA) de Mayotte souhaiterait que les réunions du CDHH soient plus régulières (1 à 2 fois par an) et que ses missions soient plus opérationnelles avec un plan d'actions et des échéances à tenir¹.

Pour qu'une véritable concertation entre les acteurs du logement ait lieu, et un suivi opérationnel, il serait nécessaire d'ouvrir un espace plus efficace et opérationnel que le CDHH.

(3) Créer une instance de pilotage pour la politique territoriale du logement

S'agissant de Mayotte, le rapport de la mission interministérielle sur le développement du logement social à Mayotte² insistait déjà sur les limites du CDHH. Il formulait comme recommandation la création « à côté du CDHH, (...) d'une *instance collégiale à caractère exécutif* ».

Une telle instance pourrait **s'inspirer du schéma du conseil territorial de l'habitat et de l'hébergement (CTHH) de la Martinique mis en place pour le PLOM 2**. Le CTHH permet de créer et fédérer le réseau d'acteurs pour être en mesure d'accompagner chaque projet « sur-mesure » : CTM, État, EPCI, bailleurs, opérateurs, CDC, Action logement, ADIL, CERC, EPFL, ADEME, Agence des 50 pas). Selon la DEAL de Martinique, les engagements actés dans le PTLM font ensuite l'objet d'un travail en mode projet. Les services ou partenaires désignés animateurs ont pour mission l'organisation et la coordination des projets. Les conclusions des groupes de travail et les avis du comité de pilotage sont présentés au comité technique national du PLOM.

La nouvelle instance qui s'en inspirerait serait **déclinée sur quatre niveaux pour être plus opérationnelle** :

- un conseil de concertation réunissant les acteurs locaux (élus, État, EPCI, bailleurs, opérateurs, CDC, Action logement, ADIL, EPFL, ADEME, Ag 50pas...) qui validerait la stratégie et la programmation, et examinerait le bilan annuel des mesures ;

- un comité de financeurs s'assurerait du montage des opérations entrant dans cette stratégie ;

- un comité de pilotage, plus restreint, assurerait le suivi du bon déroulement de la mise en œuvre de la stratégie et serait véritablement décisionnel ;

- des groupes de travail thématiques seraient constitués selon les besoins (RHI, RE2020...).

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Rapport de la mission interministérielle sur le développement du logement social à Mayotte, Janvier 2011.

L'instance de pilotage à mettre en place aurait pour mission de superviser l'avancement dans toutes les actions de logement notamment le programme de construction de logements sociaux. **De nature collégiale et associant les élus locaux, elle doit être véritablement décisionnelle.**

Cela implique de mettre en place une **équipe permanente** de préparation et de suivi des travaux, qui serait animée par un responsable ayant été **choisi conjointement** par les représentants de la collectivité et de l'État.

Par ailleurs, pour améliorer le montage des projets, **elle devrait permettre de réunir tous les financeurs impliqués localement**, pour permettre aux porteurs de projets de finaliser leurs plans de financement et impliquer les autorités locales, élus comme représentant de l'État.

La composition et le fonctionnement de cette instance auraient vocation à rester souples : ils seraient fonction du contexte de chaque territoire, et devraient **se décliner selon les problématiques à traiter** (logement social, RHI, mixité sociale...).

La maire de Saint-Laurent-du-Maroni, Sophie Charles, l'a expliqué avec conviction : « *La communauté de communes de l'ouest guyanais, par exemple, fait plus de 40 000 kilomètres carrés et la commune de Saint-Laurent-du-Maroni s'étend sur plus de 4 800 kilomètres carrés. **Mieux territorialiser, c'est renforcer l'animation et le pilotage au plus près du terrain. Comme notre territoire est très vaste, les interlocuteurs les plus proches demeurent le maire et le sous-préfet d'arrondissement. Ces derniers assurent une gestion la plus efficace possible.***

Si nous mettions en place un comité de pilotage, il faudrait que ses décisions puissent être entendues par tous. Aujourd'hui, lorsque l'on prend une décision, nous avons l'impression qu'un temps infini s'écoule avant qu'une réalisation soit faite. C'est extrêmement pénalisant, car, comme l'a dit M. Giroux, il y a sur le territoire guyanais une construction illégale exponentielle ».

L'objectif doit aussi être de **travailler sur le long terme**, dans un souci de coordination, et avec un suivi régulier des réalisations et des arbitrages concertés.

<p>Proposition n° 11 : Instituer une instance <i>ad hoc</i> de concertation et de co-pilotage de la politique territorialisée du logement se substituant au CDHH et remplaçant les élus locaux au cœur du processus décisionnel et de suivi.</p>

3. Assurer une prise en compte plus fine des particularités de chaque territoire

a) Renforcer les outils de planification

Malgré l'adoption par chacun des DROM d'un **schéma d'aménagement régional (SAR)**¹, les lacunes en matière de planification foncière restent majeures en outre-mer. De **nombreux documents d'urbanisme n'ont pas été adoptés** alors qu'ils sont des outils indispensables pour permettre une politique du logement territorialisée et adaptée aux besoins.

(1) L'absence d'adoption des documents d'urbanisme : des conséquences préjudiciables

Le SAR fixe les **orientations stratégiques d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement**. Il fixe un cadrage précis de l'utilisation foncière du territoire réparti selon 4 types d'espaces : naturel, rural, urbain et économique.

Les documents d'urbanisme (**SCOT, PLU** au niveau communal et **PLUI** au niveau intercommunal²) doivent être **mis en conformité avec le SAR**. Doit également être mis en œuvre dans les territoires un programme local de l'habitat (**PLH**) au niveau des EPCI.

Lors des auditions organisées par la délégation, les DEAL ont pointé les lacunes dans l'adoption des documents d'urbanisme. Ainsi, en **Guadeloupe, neuf communes n'ont pas adopté de PLU** et sont donc soumises au règlement national d'urbanisme (RNU)³. Par ailleurs, sur l'ensemble de la Guyane, **un seul PLH est opératoire**⁴. Véronique Roul, secrétaire générale de l'ARMOS Guadeloupe, rappelle **qu'aucune communauté d'agglomération n'a de PLH validé**⁵.

Ces retards dans l'élaboration ou la révision par les collectivités des documents d'urbanisme constituent un handicap réel pour la politique du logement. Ils freinent **l'intervention des établissements publics fonciers** dont la stratégie s'appuie sur ces documents.

Par ailleurs, **sans PLH approuvé, une EPCI ne peut pas apporter de garantie d'emprunt aux opérations des bailleurs**. Ainsi, Dominique Joly, directeur général de la SPHLM regrette de ne pas pouvoir « *aller auprès de la*

¹ L'équivalent du SAR à Mayotte est le Plan d'aménagement et de développement durable (PADD).

² Schéma de cohérence territoriale (SCOT) ; Plan local d'urbanisme (PLU) ; Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI).

³ Table ronde Guadeloupe, 15 avril 2021, Jean-François Boyer, directeur de la DEAL.

⁴ Audition Guyane, 6 mai 2021, Pierre Papadopoulos, DEAL.

⁵ Table ronde Guadeloupe, 15 avril 2021.

communauté d'agglomération de Cap Excellence pour demander une garantie puisqu'elle ne peut exercer sa compétence habitat pleinement tant qu'elle n'a pas approuvé le PLH »¹.

Documents de planification au 1^{er} janvier 2021

	Communes	EPCI				Département/ Région/ Collectivité unique	
	PLU	PLUI	PLH	PDU	SCOT	PDALD	SAR
La Réunion	23 sur 24	0	5/5	5/5	3/4	1	1
Mayotte	17 sur 17	0	0/5	0	0	1	1 PADD
Martinique	29 sur 34	0	3/3	0	3	1	1
Guadeloupe	23 sur 32	0	0/6	0	0	0	1
Guyane	10 sur 22	0	1/4	0	0	0	1

Sources : Cour des comptes et DEAL

(2) Un besoin d'accompagnement de l'État et des procédures à simplifier

Les EPCI des outre-mer ayant des difficultés pour formaliser leur politique urbaine et foncière, il conviendrait d'accompagner les collectivités dans l'élaboration de ces documents.

Le PLOM 2019-2022 devrait en principe apporter des progrès en la matière. Sa mesure 1.3.3 prévoit la **mobilisation de l'enveloppe « ingénierie » de la LBU** pour accompagner les collectivités dans l'élaboration ou la mise à jour des documents de planification (PLU et PLH).

La CCSud Mayotte² regrette qu'une **agence d'urbanisme n'ait pas encore été créée à Mayotte** alors qu'« elle aurait pu être un outil d'accompagnement efficace des collectivités pour **déployer les procédures de planification foncière**. (...) Malheureusement, elle ne verra le jour sur Mayotte peut-être qu'en 2022, alors que les intercommunalités ont d'ores et déjà pris à bras le corps l'élaboration des documents d'urbanisme »³.

Alors que les processus d'adoption et de modification des outils de planification sont encore **très longs et complexes**, il conviendrait de les alléger pour tenir compte des spécificités des DROM. Cette simplification se ferait sur le modèle de ce qui est prévu par la loi Élan concernant les SAR. La loi **ELAN du 23 novembre 2018** a en effet habilité le Gouvernement à prendre une ordonnance, dans un délai de 12 mois à compter du 24 novembre 2018, pour actualiser et simplifier la réglementation des SAR. Les dispositions de cette ordonnance sont entrées en vigueur le 1^{er} mars 2020.

¹ Audition Guadeloupe, 15 avril 2021.

² Communauté de communes du Sud de Mayotte.

³ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

Proposition n° 12 : Inciter les EPCI à utiliser la ligne de crédits d'ingénierie prévue dans le PLOM 2019-2022 pour accélérer le processus d'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

Proposition n° 13 : Accroître l'appui des services de l'État à l'élaboration et la mise en œuvre des documents locaux de planification urbaine.

b) Des arbitrages différents à prévoir selon les territoires

(1) Des réorientations souhaitables

Selon les territoires, les besoins en termes de logement sont très dissemblables, avec même des différences accrues dans le futur. La **territorialisation de la politique du logement**, promesse du PLOM 2, impose **d'assumer pleinement ces spécificités**.

Chaque **table ronde géographique** (auditions consultables en ligne et en vidéo) a fait remonter les besoins spécifiques des territoires. Le PIV d'action Logement dédié aux DRDM recense également ces **différences qualitatives**, qui appellent des déclinaisons spécifiques. Les situations diffèrent ainsi sur les plans :

- de la **démographie** (fort accroissement ou vieillissement) ;
- du **parc de logements** (avec notamment des taux de vacance plus ou moins important) ;
- du niveau **d'aménagement et d'équipement** ;
- de **l'importance des logements informels et illégaux** ;
- de **l'état des centres-bourgs**.

À **Mayotte et en Guyane**, la lutte contre **l'habitat indigne** et contre la prolifération des **habitations illégales** paraissent prioritaires. Ces objectifs ne doivent pas non plus occulter d'autres défis comme celui de **l'achèvement des logements existants** ou le développement de **l'accession sociale à la propriété, très attendu à Mayotte**. Le **Conseil départemental de Mayotte indique ainsi que** « *Le Mahorais a été habitué à l'accession sociale et non au locatif social* »¹.

Dans **les Antilles**, **l'amélioration** du parc de logements existants et la **revitalisation des centres-bourgs** restent des objectifs majeurs. Outre les logements vacants ou en déshérence, de nombreuses centres-bourgs

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

présentent une part significative de parcelles constructibles non bâties (« dents creuses »). Le **vieillissement de la population**, particulièrement marqué en Martinique, impose par ailleurs une adaptation des logements.

A La Réunion, il reste à construire massivement pour répondre à **l'augmentation encore forte de la population** et à améliorer les logements **insalubres et indignes encore nombreux**. Le **surpeuplement** dans le logement concerne 30 % de la population réunionnaise. Le développement d'une offre locative intermédiaire est essentiel tout comme la construction de structures d'hébergement pour jeunes afin de **rapprocher les logements des lieux de formation ou d'emplois**.

Pour l'ensemble des territoires, et de l'avis général, **la réhabilitation a été plutôt négligée aux dépens d'objectifs quantitatifs de constructions neuves**. La **défiscalisation** a aussi rendu le recours au neuf plus attractif financièrement, avec des effets pernicieux de non-adéquation aux besoins réels et d'augmentation des logements vacants.

(2) Des engagements à long terme

Chaque territoire devrait pouvoir s'approprier davantage et dans la durée des enjeux locaux du logement.

L'exemple de Saint-Martin est instructif à cet égard. Depuis 2012, cette COM est censée fixer les règles applicables dans les matières suivantes : urbanisme, construction, habitation et logement. Même si le transfert de compétences est comme tronqué et inachevé¹, la collectivité envisage la mise en place d'un **Office territorial du logement avec les priorités suivantes** :

- la production de logements et l'acquisition de foncier, dans un contexte conjuguant une forte demande de logements, notamment de logements sociaux et un taux anormalement élevé de logements vacants,
- parallèlement, un objectif élevé d'accession sociale à la propriété (la proportion de propriétaires demeurant plus de deux fois inférieure à la moyenne nationale),
- à l'horizon 2027, la construction de 2 000 logements aidés (Public/Privé),
- la réhabilitation de 12 000 logements, soit à peu près les 2/3 du parc existant.

Pour la COM de Saint-Martin, ces objectifs passent par la création, avec le soutien budgétaire et humain de l'État (notamment en termes d'ingénierie, d'où le recours à l'ANCT, mais aussi à la Caisse des Dépôts et Consignations), d'un Office territorial du logement.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

Par ailleurs, elle indique s'inspirer de certains exemples à Mayotte (Établissement public foncier) et en Polynésie française.

B. PRÉVOIR UN ACCOMPAGNEMENT ET UN SUIVI POUR LES COLLECTIVITÉS

1. Accompagner les acteurs et renforcer les synergies

a) Renforcer et professionnaliser l'aide locale à l'ingénierie

(1) Un manque d'attractivité pouvant amener à des déficits d'ingénierie

Au cours de la table ronde consacrée à la Guyane organisée par la Délégation sénatoriale aux outre-mer, le **manque d'attractivité du territoire** a été mis en avant comme explication aux difficultés d'exécution des crédits.

Sophie Charles, maire de Saint-Laurent-du-Maroni, alerte sur une « **boucle** » de difficultés liant **recrutement** et **attractivité** : « *nous avons les financements, mais nos défauts d'attractivité font que nous manquons de candidats pour recruter des cadres, ce qui entretient notre retard... et nos défauts d'attractivité. Les candidats préfèrent aller ailleurs que chez nous parce que nous n'avons pas assez d'équipements...que nous voulons faire construire* »¹. Ce constat serait tout particulièrement vrai s'agissant du recrutement des ingénieurs de travaux publics.

Pierre Papadopoulos, directeur général adjoint de la direction générale des territoires (DGTM) de Guyane rejoint ces observations : « *Selon le maire de Matoury, avec qui j'ai récemment échangé, le problème est celui de l'attractivité des postes et de la capacité à recruter des cadres qui veulent bien intégrer les équipes et s'installer dans les communes* »².

(2) Étendre à d'autres territoires les plateformes d'ingénierie développées en Guyane et à Mayotte

L'État a pris diverses dispositions pour pallier le **manque d'ingénierie des collectivités**.

Une ligne ingénierie a ainsi été créée au sein de la LBU, dotée de 7 millions d'euros en AE en 2020. Par ailleurs, ces crédits sont complétés par le fonds 5.0, une mesure transverse pouvant s'appliquer en matière de logement et consistant à renforcer le **fonds d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) de l'AFD**. Le Plan de relance doit doter l'AFD de 30 millions d'euros, sur la période 2021-2022, pour des assistances à maîtrise d'ouvrage.

¹ Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

² Ibid.

Par ailleurs, des **plateformes d'ingénierie** ont été mises en place à **Mayotte et en Guyane**. Rattachées au préfet, elles permettent un appui de proximité au service des collectivités, pour aider au montage des dossiers. La plateforme de Mayotte regroupe **cinq agents** et celle de Guyane **trois agents** (deux agents de catégorie A et un agent de catégorie B). Elles n'apportent leurs aides **qu'aux collectivités**.

Pour la DGOM, ces plateformes ont produit des effets positifs qui se traduisent dans la **progression nette de la consommation des crédits de paiement** dans ces deux territoires. Leur mise en place récente empêche cependant de disposer d'une évaluation encore assez solide. Le conseil départemental de Mayotte indique néanmoins que « *l'aide de la plateforme est limitée voire inexistante* »¹. Par ailleurs, plusieurs collectivités semblent ne pas y avoir recours. Sophie Charles, maire de Saint-Laurent-du-Maroni précise qu'elle « *n'a pas de visibilité sur la plateforme d'ingénierie* »². La mission IGA CGefi d'avril 2020 note quant à elle que le « *dimensionnement des moyens des plates-formes paraît insuffisant au regard des enjeux et de l'importance des questions à traiter* »³ et appelle à les inscrire dans le temps long, la montée en puissance d'une ingénierie au sein des collectivités prenant du temps.

Plus globalement, la mission IGA CGefi reste sceptique sur les mesures prises jusqu'ici par l'État pour **renforcer et accompagner l'ingénierie des collectivités**. Elle indique ainsi que « *pour intéressantes qu'elles soient, la mission doute que les mesures prises soient à la hauteur des enjeux, à la fois par le niveau des moyens mobilisés et par la durée d'intervention qui est prévue. Elle recommande que soient définies clairement avec les élus locaux, dans tous les territoires, des stratégies d'accompagnement et de renforcement de l'ingénierie des collectivités territoriales* ».

Proposition n° 14 : Étendre aux autres territoires les plateformes d'ingénierie créées en Guyane et à Mayotte, en calibrant leurs moyens et leur durée pour tenir compte de l'importance des besoins.

b) *Encourager les opérateurs locaux et les synergies*

(1) La nécessité d'un opérateur supplémentaire : l'exemple de Mayotte

Se pose à Mayotte la question de la **constitution d'un deuxième opérateur de logement social**, qui apparaît indispensable compte tenu de l'insuffisance de l'offre. Il s'agit d'ailleurs **d'une des mesures du**

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Table ronde Mayotte, 18 février 2021.

³ Rapport de la mission relative à la sous-exécution des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer », Inspection générale de l'administration et Contrôle général économique et financier, avril 2020.

PLOM 2 (mesure 2.5.4). La DGOM a indiqué essayer « *d'appuyer l'arrivée d'un deuxième opérateur de logement social à Mayotte* »¹.

Certains acteurs locaux considèrent cependant que la **création d'un deuxième opérateur ne sera efficace que si sont résolus en amont les problèmes** auxquels est confronté le logement sur ce territoire (manque d'entreprises structurées dans le BTP, déficit de foncier aménagé, assainissement, déficit de ressources humaines...). Ainsi, pour Ahmed Ali Mondroha, directeur de la SIM, « *si nous ne réglons pas, par exemple, la problématique du manque d'entreprises structurées dans le BTP, l'introduction d'un second opérateur n'apportera pas de solutions. Ce dernier se heurtera, comme la SIM, aux problèmes d'assainissement, du foncier aménagé et du manque de ressources humaines* »².

Par ailleurs, le **rôle de ce nouvel acteur devrait être clairement défini**. Pour Nizar Assani Hanaffi, président du comité territorial Action logement à Mayotte, ce deuxième opérateur permettrait de répondre à une nouvelle demande : « *le jeune actif cherchant à devenir propriétaire, cible à laquelle nous n'avons pour l'heure pas apporté de réponse* ». Ce nouvel opérateur pourrait ainsi avoir comme vocation à encourager **l'accession sociale à la propriété**. Ce deuxième opérateur aurait ainsi des missions complémentaires à celles de la SIM. La DEAL Mayotte considère même que « *ce n'est pas un mais plusieurs opérateurs qui doivent s'implanter à Mayotte* » pour répondre à la diversité des besoins qualitatifs et à l'importance quantitative de la production.

CDC Habitat fait observer que le sujet d'un nouvel opérateur à Mayotte « *pose la question du temps nécessaire à ce qu'un nouvel opérateur atteigne la taille critique qui lui permette d'avoir un effet sur le territoire* ». Anne-Sophie Grave, présidente du directoire de CDC Habitat, rappelle avoir « *connu des situations délicates par le passé et c'est donc une possibilité à étudier avec attention et prudence* »³.

Ainsi, si elle est une mesure indispensable, la création d'un nouvel opérateur à Mayotte ne constituera **pas une solution « miracle »** pour remédier au déficit de logements. Par ailleurs, son succès tiendra à la **définition d'offres complémentaires** à celles de la SIM, notamment s'agissant de l'accession sociale à la propriété.

Proposition n° 15 : Développer un nouvel opérateur de logements sociaux à Mayotte intervenant de façon complémentaire aux actions de la SIM.

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

² Table ronde Mayotte, 18 février 2021.

³ Audition CDC Habitat, 11 mars 2021.

(2) Le regroupement d'opérateurs : exemple de La Réunion

Si le **regroupement des organismes de logement social de petite taille** prévu par la loi ELAN de 2018 n'est pas obligatoire en outre-mer, une restructuration dans certains territoires pourrait s'avérer nécessaire. C'est ainsi le cas à **La Réunion**, où un projet de regroupement est en cours.

L'objectif est d'éviter la concurrence et le dumping sur un marché relativement petit et de permettre des mutualisations et des synergies. Devrait en résulter un renforcement de l'efficacité opérationnelle, avec plus de capacités financières et techniques.

CDC Habitat a ainsi regroupé les fonctions d'aménagement de la SIDR, SEMADER, SIM et SODIAC dans un GIE (groupement d'intérêt économique) en capacité de poursuivre les projets lancés par les collectivités. Pour Action Logement, « *le regroupement nécessaire des acteurs de la production de logements sociaux permettra une plus grande efficacité dans l'organisation du logement social à La Réunion, ce qui aura des effets sociaux et économiques bénéfiques* »¹.

Si les regroupements sont utiles, la fédération des Entreprises publiques locales (EPL) alerte sur la nécessité de préserver la pluralité des organismes sur les territoires de façon à ne pas **concentrer les risques en un opérateur unique par territoire**.

2. Rechercher plus d'opérationnalité et d'effectivité des mesures

a) *Les engagements du PLOM 2 pour assurer la gouvernance et la déclinaison territoriale du plan*

Le PLOM 2019-2022 comportait des « *dispositions finales* » concernant la gouvernance et l'évaluation du plan.

S'agissant du **suivi du plan national**, deux comités devaient se mettre en place :

- un **comité de pilotage** pour veiller au bon fonctionnement de la mise en œuvre du plan, devant se réunir une fois par an avec l'ensemble des acteurs ;
- un **comité technique**, devant permettre d'identifier les éventuels freins ou difficultés rencontrées, devait se réunir tous les trimestres ;
- des **groupes de travail** devaient aussi se réunir, « *autant que de besoin* » et faire l'objet d'échanges au sein du comité technique.

S'agissant des **déclinaisons territoriales** du plan national :

- ces plans ont vocation à compléter les mesures nationales en intégrant des **mesures spécifiques au territoire considéré** ;

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

- le préfet met en place une **comitologie spécifique** pour le suivi de la déclinaison territoriale du plan ;
- les plans territoriaux sont établis au **cours du dernier trimestre 2019** et seront validés, en lien avec le comité de pilotage national au 1^{er} trimestre 2020. Le bilan annuel de chaque plan territorial sera présenté au comité de pilotage national ;
- l'évaluation du plan prévoyait une **grille d'indicateurs**, quantitatifs et qualitatifs, pour le suivi des mesures de portée nationale et par territoire, en lien avec les services territoriaux de l'État.

Deux mesures spécifiques comportaient des **engagements précis sur le contenu des déclinaisons territoriales** :

- la **mesure 1.2.4 du PLOM 2** prévoyait de diffuser, sur le site « transparence »¹ de chaque préfecture, un **bilan annuel de mise en œuvre du plan permettant de mesurer l'atteinte des objectifs fixés** ;
- La **mesure 2.1.1** prévoyait d'explicitier dans les déclinaisons locales des grilles distinguant les **objectifs par type de produits** (LLS, LLTS) ou **d'opérations** (construction neuve/réhabilitation).

b) Hormis pour La Réunion, une impossibilité à assurer le suivi des déclinaisons territoriales

(1) Un niveau de détail inégal selon les déclinaisons territoriales

Comme indiqué plus haut, il est impossible de **consulter sur internet les déclinaisons territoriales du PLOM 2**. Ces déclinaisons, dont le contenu et le niveau de détail différent grandement selon les territoires, ont été transmis par la DGOM aux rapporteurs.

Les déclinaisons territoriales du PLOM 2 **pour La Réunion et la Martinique** sont **détaillées** (liste des engagements locaux, principaux objectifs chiffrés et qualitatifs sur 2019-2022) et comportent un **calendrier pluriannuel** des mesures.

Ainsi, pour la **Martinique**, figurent des objectifs **qualitatifs** comme l'installation d'un observatoire des loyers, ou le soutien aux programmes de formation des entrepreneurs locaux à la réhabilitation en site occupé. Les **objectifs chiffrés** pour 2019-2022 comprennent la réhabilitation de 600 logements/an de propriétaires occupants, de 50 logements/an de propriétaires bailleurs et l'amélioration de l'efficacité énergétique de 10 000 logements/an.

La déclinaison territoriale du **PLOM 2 en Guadeloupe** comporte peu d'objectifs chiffrés (« 8 000 logements identifiés à réhabiliter dans les conventions d'utilité sociale CUS sur les 6 prochaines années ») et surtout ne

¹ Dans le cadre du programme Action publique 2022, l'État s'est engagé à délivrer, sur les sites internet des préfectures, des informations plus transparentes sur la qualité de leurs services.

présente pas un **calendrier de mise en œuvre** des engagements 2019-2022. Il en est de même pour la déclinaison territoriale de la **Guyane**, où ne sont mentionnés ni un calendrier de déploiement des mesures, ni la comitologie mise en place pour le suivi du plan. Enfin, pour **Mayotte**, les indications manquent concernant la comitologie du PLOM (hormis la mention du CDHH).

La DEAL de La Réunion a créé un **outil en ligne de suivi très complet** de la mise en œuvre des mesures du PLOM 2¹.

Pour chacune des mesures du PLOM 2, ses **finalités pour le territoire** de La Réunion sont développées, ainsi que la **liste des acteurs concernés**.

Par ailleurs, sont détaillés le **statut de la mesure**, sa **date de début et de fin** ainsi que **l'estimation de son avancement**. La plateforme mentionne également les **actions réalisées au cours de la période et celles à venir**, ainsi que les difficultés rencontrées et les actions coercitives envisagées.

Cet outil devrait être **développé dans chacun des territoires** et être accessible sur le site des préfectures. Il s'agit là d'une condition à une bonne information sur le suivi des déclinaisons territoriales du PLOM 2.

Proposition n° 16 : Mettre en place une plateforme de suivi des déclinaisons territoriales du PLOM 2, sur le modèle de celle réalisée par la DEAL de La Réunion, pour disposer d'une visibilité et d'un calendrier de la mise en œuvre des engagements.

(2) Une absence de bilans d'étape

Contrairement à ce que prévoyait la **mesure 2.1.1 du PLOM 2**, aucun bilan annuel de mise en œuvre du PLOM 2 n'a été diffusé sur les sites « transparence » des préfectures.

Les sites « transparence » des préfectures de **Martinique et de Guadeloupe sont inaccessibles**². Quant à ceux de **Mayotte** et de **Guyane**, ils n'ont **pas été mis à jour depuis 2018**.

Le seul bilan d'étape accessible est le **communiqué de presse du comité de pilotage de mars 2021 du PLOM 2**, qui ne permet pas de disposer d'un suivi détaillé des mesures.

Ces bilans d'étape doivent en principe être fournis lors des comités de pilotage locaux du PLOM 2. Leur tenue est indispensable, alors que le PLOM 2019-2022 a déjà **dépassé la mi-parcours**.

¹<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNzE2NjY3MDYtYzBkYy00OTMwLWI4OTYtODIIZWJiOTQ2NDQ4IiwidCI6ImQ0ZGE2ZjQ5LTQzNmQtNGE2Yy04MjVjLTIiNDM1NWNjMTBhZCIsImMiOiJ9&pageName=ReportSection9624798d46b3ab5fd213>

² La page *Transparence du ministère des outre-mer* indique qu'ils « seront prochainement mis en ligne » : <http://www.transparence.outre-mer.gouv.fr/>

Proposition n° 17 : Réunir d’urgence les comités de pilotage locaux du PLOM 2 afin de disposer de bilans d’étape actualisés de la mise en œuvre de ses déclinaisons locales.

Analyse des déclinaisons territoriales du PLOM 2019-2022

	Mise en œuvre et critiques
Guadeloupe (Déclinaison adoptée en 2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Un comité de pilotage de validation des orientations s’est tenu le 4 mars 2020, après 20 réunions de concertation. • Le bilan d’étape de l’Axe 3 fait état de l’avancée de deux projets de rénovation urbaine : l’un à Pointe-à-Pitre (avec un taux d’achèvement de près de 80 %) et le second aux Abymes (avec un taux d’achèvement de 60 %). La fin de réalisation est prévue pour 2021. • Selon la déclinaison territoriale il y a eu « <i>quelques avancées mais le bilan est très très mitigé sur le premier axe (Mieux connaître et mieux planifier). Aucun outil de planification n’a été mis en place à ce stade</i> ». • L’accord territorial du PLOM 2 de la Guadeloupe est considéré comme une simple « <i>mise à jour de l’accord régional d’avril 2016, car une structure solide et partagée existe, malgré un bilan mitigé présenté en CDHH en 2018, et l’apparition de nouveaux enjeux et de nouveaux dispositifs</i> ». • Pas de calendrier de mise en œuvre des engagements • Pas d’objectifs de construction et de réhabilitation, ni de distinction entre production de LLS et de LLTS.
Martinique (Déclinaison adoptée en 2020)	<ul style="list-style-type: none"> • Le PLOM territorial de Martinique fixe un calendrier de mise en œuvre des engagements et détaille la programmation par type de logements pour 2020-2022 (LLTS, LLS, PLS, PSLA, réhabilitation). • Le calendrier de mise en œuvre des engagements est présenté avec 5 opérations qui auraient dû être terminées en juin 2021 (dont la création d’un GIP Reconstruction des titres et l’installation d’un observatoire des loyers). • Les réunions des instances de suivi du PLOM territorial sont peu régulières : <ul style="list-style-type: none"> – Conseil territorial de l’habitat et de l’hébergement (CTHH) : réunion une fois par an (au moins) présidée par le président de l’Assemblée de Martinique ; – COPIL de suivi du PLOM territorial : co-présidé par le préfet et le président de l’assemblée de Martinique - réunion 2 fois par an (au moins) ; – Les groupes de travail se réunissent « <i>autant que de besoin</i> » : expression qui ne permet pas d’apprécier le nombre de groupes de travail composés, la tenue effective de leurs réunions et les thématiques abordées

	Mise en œuvre et critiques
<p>Guyane (Déclinaison adoptée en 2020)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Il est à noter que le bilan à « mi-parcours » du premier PLOM en Guyane n'est intervenu qu'en janvier 2019, soit à la fin de la programmation. • La déclinaison territoriale pour le PLOM 2 détaille pour chaque mesure du Plan les mesures spécifiques pour la Guyane • En février 2019, les actions réalisées sont principalement la préfiguration par l'AUDeG de la création d'un observatoire des loyers (OLL). • Aucune indication de calendrier de déploiement des mesures n'apparaît dans le PLOM 2 territorialisé de Guyane. • La comitologie mise en place pour le suivi et l'évaluation du PLOM 2 n'est pas précisée (COFIL, COTEC, groupes de travail). • Aucune indication n'a été faite ni sur les objectifs de construction et ceux de réhabilitations, ni sur les objectifs de production de LLS et de LLTS.
<p>Mayotte (Déclinaison adoptée en 2020)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de calendrier de mise en œuvre des engagements ni de fixation d'objectifs détaillés en termes de construction et réhabilitation, ni en termes de production de LLS et LLTS. • Liste des mesures à développer sur le territoire comme l'implantation d'un opérateur de logements très sociaux, d'un deuxième opérateur de logement très social, de l'Office foncier solidaire (OFS), d'une ADIL, et d'un opérateur type SIFAE. • Aucune indication sur la comitologie mise en place pour le PLOM territoriale (hormis les réunions du CDHH réunissant les services de l'État, le Département et la CADEMA).
<p>La Réunion (déclinaison adoptée en 2020)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Déclinaison territoriale publiée sur internet et accessible sur le site de la DEAL depuis juin 2020 • Un outil en ligne, accessible au public est disponible sur le site internet de la DEAL de La Réunion depuis février 2021, pour suivre l'avancement du déploiement des mesures à La Réunion. Il permet un bilan d'étape complet pour chaque indicateur local, en disposant d'un calendrier prévisionnel de réalisation, des points de blocages éventuels et du niveau d'avancement des opérations. • Ce modèle de transparence est à dupliquer dans les autres DROM.

Source : déclinaisons territoriales du PLOM 2019-2022 transmises par la DGOM.

DEUXIÈME PARTIE : ASSURER UN ACCÈS DES POPULATIONS À UN HABITAT DÉCENT, ABORDABLE ET DIVERSIFIÉ

I. DIMINUER LES COÛTS DES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES

A. RELEVER LE DÉFI DU FONCIER AMÉNAGÉ

La Délégation sénatoriale aux outre-mer a consacré une étude triennale sur le foncier en 2015-2017 : la première en 2015 sur la **gestion des domaines public et privé de l'État**¹ ; la deuxième en 2016 sur la **sécurisation des titre fonciers** confrontée à la double problématique de l'indivision et du choc entre droit civil et coutume² ; la troisième en 2017 sur **les conflits d'usage et la planification foncière**³.

Malgré quelques avancées, le **coût** et la **difficile mobilisation** du foncier en outre-mer demeurent des freins importants au **développement des opérations immobilières**. Agir pour mettre à disposition davantage de **foncier aménagé** est une priorité pour accroître l'offre de logements outre-mer.

1. Libérer davantage de foncier

a) Des contraintes bien connues

Plusieurs contraintes bien connues, analysées dans les rapports susmentionnés de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, **limitent la disponibilité du foncier en outre-mer**.

Tout d'abord, le **facteur géographique**, avec une exigüité des territoires, restreint de fait considérablement les **surfaces accessibles susceptibles d'aménagement**. Si la Guyane n'est ni exigüe ni particulièrement accidentée, elle reste un territoire enclavé, à la couverture forestière très dense.

¹ Rapport d'information n° 538 (2014-2015) « Domaines public et privé de l'État outre-mer : 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile » - MM. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, Joël Guerriau, Serge Larcher et Georges Patient, rapporteurs, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

² Rapport d'information n° 721 (2015-2016) « Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires » - MM. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu, rapporteur, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

³ Rapport d'information n° 616 (2016-2017) « sur les conflits d'usage et de la planification foncière dans les outre-mer » - MM. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, Daniel Gremillet et Antoine Karam, rapporteur, fait au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer.

La situation foncière des outre-mer est par ailleurs caractérisée par **l'ampleur du domaine public de l'État**, avec le domaine public maritime comprenant la bande littorale comprise entre la zone des 50 pas géométriques et le domaine privé, incluant notamment les forêts gérées par l'Office national des forêts (ONF).

De nombreux terrains sont en outre inclus dans des **parcs naturels ou protégés par un zonage environnemental**. Il convient de noter qu'à la différence de l'Hexagone, la Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) **émet un avis conforme et non simple** pour le déclassement des terres agricoles¹.

La propriété des terres est plus difficile à établir en outre-mer, du fait de l'indivision. De nombreux biens immobiliers sont détenus sous le régime de l'indivision successorale, avec des héritiers souvent nombreux et éloignés des territoires.

Du fait de ces contraintes et d'une demande forte, le **prix du foncier s'avère élevé** et des phénomènes de spéculation peuvent intervenir. Jacques Durand, directeur général de la société immobilière de La Réunion (SIDR), rappelle ainsi qu'« *avec un coût des terrains qui représentent 25 %, des voiries 25 % également, force est de constater que déjà 50 % des coûts correspondent à des problématiques liées au foncier* »².

b) Les difficultés toujours prégnantes du phénomène d'indivision et des occupants sans droit ni titre

(1) Les outils encore peu probants ouverts par la loi Letchimy de 2018 pour le règlement des indivisions

Pour libérer davantage de foncier, le règlement des problèmes posés par les phénomènes d'indivision apparaît primordial.

La **loi Letchimy**³ a visé à régler les difficultés posées par les **indivisions successorales**. Pour la vente ou le partage d'un bien en indivision, **l'unanimité des indivisaires n'est plus requise, la majorité suffit**. Le silence des indivisaires minoritaires vaut consentement tacite.

Si cette disposition constitue un progrès, elle se heurte à la nécessité de prouver que la **totalité des indivisaires ont été sollicités**. Or, il reste toujours très difficile de les identifier.

L'ARMOS Guadeloupe constate « *la difficulté persistante à résoudre les indivisions successorales* », ce qui la conduit à considérer que « *les effets positifs de la loi restent confidentiels* »⁴. La ville de La Possession à

¹ Art. L. 181-12 du CRPM.

² Table ronde La Réunion, 13 avril 2021.

³ Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

⁴ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

La Réunion regrette que la loi ne s'applique **que pour les successions ouvertes depuis 10 ans**, cette condition constituant « *un frein pour les familles qui souhaiteraient régler la succession plus rapidement* »¹.

La DEAL de Martinique rappelle qu'environ « *40 % des parcelles sont occupées par des occupants sans titres (indivision successorale / absence de titre). Le non-traitement des indivisions bloque ou ralentit les possibilités de projets* »².

(2) Les limites actuelles de la Commission d'urgence foncière de Mayotte

À Mayotte, la création d'une **Commission d'urgence foncière (CUF)** faisait partie des recommandations du rapport de 2016 de la délégation sénatoriale sur la sécurisation des titres fonciers³. Cette création devait permettre de faire sur place **l'état des usages et des possessions**, en associant notamment les cadis, et de délivrer des titres de propriété aux occupants en assurant une transcription souple du droit traditionnel vers les concepts du droit civil.

En 2017, la délégation avait déploré que le Gouvernement, hormis la dénomination de commission d'urgence foncière, **n'ait retenu que peu de choses de ce modèle**, limitant ses missions à une fonction essentiellement notariale, sans intégrer expressément les cadis⁴.

Les collectivités de Mayotte dressent un bilan décevant de la CUF. Ainsi, pour la CCSud Mayotte, « *la mise en place de la CUF a vocation à faciliter l'intervention des collectivités, mais pour l'instant les résultats sont loin d'être à la hauteur des urgences* »⁵. La ville de Koungou appelle quant à elle à faire de la CUF l'acteur référent en matière de foncier à Mayotte et demande à ce qu'elle soit dotée de **moyens supplémentaires** afin de pallier l'absence d'expert foncier pour accompagner les collectivités⁶.

Comme le précise la CCSud Mayotte, « *le foncier est le nerf de la guerre sur le territoire. Entre les problématiques de l'indivision, des terrains publics squattés, du droit coutumier, il n'est pas aisé de mener des opérations d'aménagement. À cela, on ajoute des procédures d'expropriations longues et fastidieuses* »⁷. Le renforcement des moyens de la CUF est aujourd'hui indispensable.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Ibid.

³ Rapport d'information n° 721 (2015-2016) « Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires » - MM. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu, rapporteur, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

⁴ Rapport de juillet 2017 Conflits d'usage en outre-mer

⁵ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

Proposition n° 18 : Renforcer les moyens et accélérer les travaux de la Commission d'urgence foncière à Mayotte.

(3) Vers une prorogation de la durée de vie des agences des 50 pas géométriques

Les agences des 50 pas géométriques

La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 a créé pour une durée initiale de dix ans un établissement public d'État dénommé « Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques (ZPG) », connu comme **Agence des cinquante pas géométriques**, pour la Guadeloupe et la Martinique.

La zone dite des cinquante pas géométriques correspond à une surface d'une largeur de 81,20 mètres décomptés à partir du rivage de la mer (*article L. 5111-2 du code général de la propriété des personnes publiques*). Cette bande littorale fait partie du domaine maritime de l'État et bénéficie à ce titre des garanties d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité qui font qu'elle ne peut pas être cédée à une personne privée ou faire l'objet d'une prescription acquisitive, sans procédure de déclassement préalable.

Les agences des cinquante pas géométriques permettent une **régularisation encadrée de situations foncières complexes, sur un espace littoral** qui concentre une part importante de l'habitat indigne (de l'ordre de 30 à 40 % sur le littoral guadeloupéen). Elles sont des acteurs essentiels de la lutte contre l'habitat indigne (LHI) aux Antilles, en disposant d'un état des lieux précis de la situation du bâti dans leur zone d'intervention. En 2019, l'Agence des cinquante pas géométriques de la Martinique gérait ainsi trois opérations actives de résorption de l'habitat insalubre (RHI) sur la dizaine qui était en cours de réalisation sur le territoire.

Le **projet de loi 3DS** relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, en cours d'examen au Parlement, prévoit, dans son titre VIII, sur les dispositions relatives à l'outre-mer, de **prolonger la durée de vie des agences des cinquante pas jusqu'en 2031**. Les délais pour délimiter les zones urbaines dans ces espaces seraient prolongés jusqu'en 2024.

Les **agences des 50 pas géométriques**, qui sont des acteurs majeurs pour la régularisation des constructions sur la bande littorale, ont connu des périodes de « **stop and go** », avec des durées de vie et des prorogations trop courtes.

La prorogation de 10 ans de leur durée de vie, envisagée dans le projet de loi 3DS conduit à reporter la date de transfert au bloc local de la zone et la fin de vie des agences. Cette prorogation est une mesure bienvenue qui permettra de **donner aux agences de la visibilité** et de **traiter les nombreux dossiers encore en souffrance**.

Les opérations de régularisation sont en effet longues et nécessitent des opérations de VRD (voiries et réseaux divers) et des travaux de réseaux (eaux et assainissement), dont le financement ne peut s'équilibrer que sur une longue période.

Comme le prévoit le projet de loi 3DS, cette prorogation de la durée de vie des agences devrait également s'accompagner d'une **modernisation de la gouvernance des agences** sur le modèle des établissements publics de l'État, ainsi que d'une redéfinition des zones à risques dans lesquelles les cessions aux occupants sont interdites. Par ailleurs, un rôle accru devrait être accordé aux agences pendant la période de transition mise en place par le projet de loi 3DS, en étendant leur compétence à l'aménagement ou en les dotant d'un pouvoir de police domaniale.

Proposition n° 19 : Prolonger de dix ans la durée de vie des agences des 50 pas géométriques et leur accorder un rôle accru.

c) L'enjeu de la mise à disposition des parcelles publiques de l'État au profit des collectivités et des réserves foncières

La mise à disposition des réserves foncières de l'État ou du département au profit des collectivités constitue également une solution **pour mobiliser davantage de foncier**.

Ainsi que le rappelle Raissa Andhum, vice-présidente du conseil départemental de Mayotte, « *concernant le foncier, la majorité des terres appartient au département qui en possède environ 15 000 hectares. Nous poursuivons à cet égard les opérations de régularisation du foncier malgré les difficultés rencontrées, notamment en matière de bornage du fait des occupations illégales* ».

La solution de la mise à disposition de parcelles de l'État au profit des collectivités ne peut cependant se faire qu'à la condition que soient **réglées au préalable les problématiques d'occupation illégale**. La CCSud Mayotte indique ainsi que sont cédés bien souvent des fonciers revendiqués ou squattés¹. Cette situation oblige les communes à s'engager dans de longues procédures d'expropriation, ce qui rajoute des délais supplémentaires aux projets de constructions.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

2. Développer l'offre de foncier aménagé et abordable

Face aux difficultés à mobiliser du **foncier aménagé**, deux types d'outils sont à utiliser, qui doivent être aujourd'hui davantage soutenus : les **Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)** et les **Opérations d'intérêt national (OIN)**.

Les outils que sont les **Offices fonciers solidaires (OFS)** et les **Baux réels solidaires (BRS)** doivent par ailleurs permettre de rendre le foncier plus abordable.

a) La difficulté à disposer de foncier aménagé

Outre la difficulté à disposer de foncier se pose également **l'enjeu du foncier aménagé**. Un des axes du PLOM 2 entend « Accompagner les collectivités en matière de foncier et d'aménagement ».

La SIM de Mayotte précise ainsi que « *c'est le foncier "aménagé" qui manque à Mayotte. Le manque d'assainissement collectif fait partie des freins à la production de logements* »¹.

De même, pour la commune de Petite Île à La Réunion « *l'aménagement du foncier et le raccordement des réseaux sont insuffisants, surtout dans les territoires ruraux où les contraintes topographiques viennent alourdir le coût des opérations de construction et de logements aidés* »².

Pour l'ARMOS océan Indien, « *la production de foncier aménagé est aujourd'hui en forte baisse avec très peu de nouvelles opérations qui se concrétisent, des projets anciens qui se terminent et un déséquilibre géographique à l'échelle de La Réunion très marqué : la quasi-totalité des projets se situe sur le territoire de la communauté d'agglomération du Territoire de la côte ouest (TCO)* »³.

Selon Pierre Papadopoulos, directeur général adjoint des territoires et de la mer de Guyane (DGTM), « *le retard sur le logement social est lié non pas à des problèmes budgétaires, puisque nous recevons les ressources que nous demandons, mais à notre capacité à disposer de foncier aménagé – c'est un véritable facteur limitant !* »⁴.

La DHUP note par ailleurs que, confrontés à la pénurie de foncier aménagé, des territoires comme la Guadeloupe se tournent de plus en plus vers l'aménagement de **fonciers vacants en centre-bourg**.

¹ Audition Mayotte, 18 février 2021.

² Réponse au questionnaire des rapporteurs.

³ Ibid.

⁴ Audition Guyane, 6 mai 2021.

b) Relancer et mieux doter les FRAFU

Pour soutenir la production de foncier aménagé, **les Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)** ont été créés par la loi d'orientation pour l'outre-mer¹.

Ils permettent d'assurer la **constitution de réserves foncières** et de réaliser **des équipements nécessaires à l'aménagement** d'espaces déjà urbanisés. Leur financement est assuré par des contributions de **l'Union européenne**, des **collectivités locales** et de **l'État via la LBU**. Les FRAFU sont déployés dans chacun des DROM, à **l'exception de la Guadeloupe**.

Le PLOM 2 ne prévoit **aucune mesure spécifique sur les FRAFU**.

(1) Des financements européens des FRAFU à amplifier

Plusieurs acteurs du logement auditionnés lors des tables rondes ont appelé à **sécuriser les financements européens à destination des FRAFU**. Ainsi, pour l'Établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane (EPFAG), le cofinancement du FEDER à hauteur de 26 % est insuffisant pour un fonds dédié au rattrapage d'équipements et à la production de foncier aménagé. Un taux moyen de 60 % serait nécessaire, avec une intervention à 100 % sur les infrastructures primaires, qui servent à d'autres usages que la seule opération d'aménagement.

Par ailleurs, le Conseil départemental de Mayotte regrette que le FRAFU, qui est en place sur le territoire depuis 2016, ne **bénéficie pas de financements européens**, à la différence des FRAFU des autres DROM.

Proposition n° 20 : Renforcer les contributions européennes au financement des FRAFU.

Proposition n° 21 : Prévoir l'abondement de financements européens au FRAFU de Mayotte.

(2) Un mode de gestion des FRAFU à revoir

Le mode de gestion des FRAFU, fonctionnant en « tuyaux d'orgue », entraîne mécaniquement des délais mais aussi des pertes de LBU. Il est en effet impossible de **transférer des crédits d'une opération bloquée à une autre, une fois les conventions signées**.

¹ Loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2020.

Pour illustrer cette limite, l'EPFA de Guyane donne deux exemples d'opérations menées à Saint-Laurent-du-Maroni :

« Sur l'OIN 24 "les Vampires" un début d'opération a été financé, pour réaliser sur un foncier d'État libre d'occupants 40 lots ouverts à l'auto-construction. Or, le foncier n'a pas été transféré à l'EPFAG dans le délai permettant les travaux. Le financement n'a pas pu être affecté à une opération analogue située en OIN à 400 m de là. Il a heureusement pu, in extremis, être utilisé pour un renforcement de réseaux préalable à une autre opération dans le même périmètre OIN, avec un décalage de plusieurs années. Pendant ce temps, plus de 160 nouveaux logements illégaux ont été constatés sur la zone ».

De même, pour une autre opération, « un financement pour les VRD (voiries et réseaux divers) primaires de la tranche 2 a été perdu, les travaux étant rendus impossibles en raison du développement d'habitats illégaux. La perte de LBU est d'un peu plus de 1 M€. Or dans le même temps (à la suite de changements de programme extérieurs à l'EPFAG) le carrefour envisagé pour le raccordement de la première tranche sur la RN1 n'est pas financé ».

c) Renforcer les opérations d'intérêt national (OIN) en Guyane et à Mayotte

(1) Les OIN : un dispositif exorbitant du droit commun de l'urbanisme

Deux **opérations d'intérêt national (OIN)** existent dans les DROM : la première a été initiée en Guyane en 2016 et une autre OIN est en **cours d'élaboration à Mayotte**. La création d'OIN doit permettre d'augmenter très sensiblement la **production de foncier aménagé**, à un coût maîtrisé.

Peut être qualifiée d'OIN, « une opération d'aménagement qui répond à des enjeux d'une importance telle qu'elle nécessite une mobilisation de la collectivité nationale et à laquelle l'État décide par conséquent de consacrer des moyens particuliers » (article L 102-12 du Code de l'urbanisme).

Pour ce faire, certaines compétences en matière d'urbanisme sont modifiées au profit de l'État qui « récupère » dans les zones du périmètre OIN la maîtrise de la politique urbaine. Dans une OIN, c'est **l'État qui délivre les autorisations d'occupation** des sols et en particulier les permis de construire. De même, le **préfet décide de la création d'une zone d'aménagement concerté (ZAC)**, une procédure d'urbanisme permettant de réaliser des opérations d'aménagement urbain.

Deux facteurs majeurs concourent à la réussite des OIN : l'achat de **foncier privé par l'État** ainsi que le transfert par l'État du foncier lui appartenant.

Pour Denis Girou, directeur de l'établissement public foncier et d'aménagement (EPFA) de la Guyane, l'OIN permet un « **réel changement de braquet** ». Il précise qu'en 2021, les dotations reçues, d'environ 7 millions d'euros, ont permis de « *préparer de nouveaux quartiers sur presque toutes les*

communes concernées par l'opération. On pourra créer **cinq zones d'aménagement concerté (ZAC) cette année et trois autres l'année prochaine**. Par rapport au rythme habituel en Guyane **d'une ZAC tous les trois ans, c'est énorme !** »¹

S'agissant de l'OIN de Guyane, le défi pour 2021 et 2022 est selon l'EPGAG « **de pouvoir démarrer simultanément les opérations prévues** »².

L'opération d'intérêt national (OIN) de Guyane

Le décret en Conseil d'État n° 2016-1736 du 14 décembre 2016 instaure **24 périmètres d'opération d'intérêt national (OIN)**, répartis sur **9 communes** (Cayenne, Kourou, Macouria, Mana, Matoury, Montsinéry, Rémire-Monjoly, Roura, Saint-Laurent-du-Maroni) et couvrant une **surface de plus de 5 000 hectares**.

Première opération d'intérêt national d'outre-mer, et plus importante opération de France en termes de superficie aménagée, l'OIN « **Guyane, territoire d'avenir** » a pour objectifs de répondre à la **démographie galopante du territoire** en repensant la stratégie d'aménagement et de développement urbain. Cette opération vise à accélérer la construction de **logements et d'équipements** pour rattraper le retard de la Guyane, tant en termes quantitatif que qualitatif.

L'OIN de Guyane représente un potentiel de **21 000 logements**, comprenant la création d'activités économiques et tous les équipements publics associés : plusieurs lycées et collèges, pôle universitaire, zones d'activités économiques, parcs et jardins, équipements culturels, équipements sportifs...

Cinq zones d'aménagement concerté (ZAC) sont créées en 2021 ; trois nouvelles ZAC sont prévues pour 2022. L'achat de foncier privé ainsi que le **transfert par l'État de foncier lui appartenant**, à hauteur d'un tiers de la surface totale de l'opération participent au succès de cette opération.

Depuis 2019, l'OIN représente **plus de 80 % des marchés passés par l'EPFA Guyane**.

(2) Accélérer le transfert des terrains de l'État et les opérations d'aménagement

L'EPFAG fait observer que depuis la mise en place de l'OIN « *si l'on travaille mieux, on ne travaille pas plus vite qu'auparavant* ». Il existerait ainsi un problème de **gouvernance** : celle de l'OIN s'ajoute au processus décisionnel existant. L'EPFAG appelle donc à **alléger les procédures pour accélérer les prises de décision**.

¹ Audition Guyane, 6 mai 2021.

² Audition Guyane, Denis Girou, 6 mai 2021.

Ainsi, l'EPFAG est **redevable de la taxe foncière sur les terrains transférés à titre gratuit par l'État** dans le cadre de l'OIN, ce qui conduit en pratique à des **cessions morcelées** pour éviter le coût trop élevé de la taxe foncière que constituerait pour l'EPFAG un transfert plus global¹. En 2019, 1 400 hectares de foncier de l'État ont été transférés sur les 5 600 hectares que compte l'OIN. L'établissement doit également s'acquitter à chaque transfert de la **contribution de la sécurité immobilière**. Cette situation ne permet pas à l'EPFAG **d'acquérir suffisamment rapidement les terrains nécessaires**.

L'article L. 321-36-6-1 du code de l'urbanisme permet à **l'Établissement public foncier de Mayotte** d'être exonéré du paiement des droits, taxes et impôts normalement dus à la suite du transfert de terrains de l'État.

Afin d'accélérer le transfert des terrains de l'État dans l'OIN de Guyane, il conviendrait d'étendre cette **exonération à l'EPFAG**.

Proposition n° 22 : Dans les périmètres de l'OIN en Guyane, étendre à l'EPFAG l'exonération du paiement des droits, taxes et impôts à la suite du transfert de terrains de l'État.

Par ailleurs, la réalisation de logements dans l'OIN de Guyane constituant une urgence, des **dérogations à l'application de certaines dispositions du code de l'environnement se justifient**.

Comme l'avance l'EPFAG, les délais cumulés des enquêtes publiques sur les projets d'aménagement peuvent être très longs. Les différentes phases entre le dépôt d'un dossier et l'obtention de l'autorisation (concertation interservices, préparation, déroulement, rapports et notifications) peuvent prendre entre **6 mois**, pour une enquête parcellaire préalable à la cessibilité, et **18 mois**, pour une enquête publique préalable à l'autorisation environnementale unique par exemple.

Dès lors, sur le modèle du dispositif déjà prévu à Mayotte à l'article L. 651-3 du code de l'environnement, il conviendrait de dispenser de l'obligation **d'enquête publique** dans le cadre de la procédure d'évaluation environnementale, et de prévoir la simple mise à disposition du dossier au public.

Proposition n° 23 : Dans les périmètres de l'OIN en Guyane, remplacer l'obligation de réaliser une enquête publique au titre du code de l'environnement par la simple mise à disposition du public du dossier.

¹ Cette obligation de recourir à des transferts morcelés est d'ailleurs reconnue dans le PLOM 2, qui indique que « Le transfert gratuit en une fois de ce foncier n'a pas été réalisé car le niveau de taxe foncière aurait été trop élevé pour l'EPFAG. Il a donc été décidé que le transfert se ferait au fur et à mesure des besoins » (p. 34 du PLOM 2).

(3) Créer enfin l'opération d'intérêt national à Mayotte

S'agissant de **Mayotte**, la création d'une opération d'intérêt national a été actée par le plan de rattrapage en faveur du territoire présenté par le Gouvernement en mai 2018. La déclinaison de cette opération fait l'objet d'une concertation approfondie entre l'**EPFAM**, le **département** et les **collectivités locales**.

L'EPFAM a indiqué aux rapporteurs que la création de l'OIN à Mayotte fait **encore l'objet de débats avec les services déconcentrés de l'État**. Mais sans attendre la création de l'OIN, l'EPFAM a, depuis sa création en 2017, mis à l'étude « 13 opérations d'aménagement urbain, dont 8 en phase d'études opérationnelles : 4 opérations à dominante économique, 9 à dominante logement dont 3 en renouvellement urbain. L'ensemble de ces opérations doit permettre la production de foncier aménagé pour la construction à terme autour de 7 400 logements, dont 4 200 sociaux »¹.

La déclinaison territoriale du PLOM 2 à Mayotte de février 2020 indique, s'agissant de l'axe 4 (« Accompagner les collectivités en matière de foncier et d'aménagement »), la nécessité de « créer un **OIN multisites en partenariat entre l'État et les collectivités** ». Le décret en Conseil d'État qui doit définir les périmètres de l'OIN de Mayotte n'a toujours pas été pris.

Proposition n° 24 : Accélérer la création de l'opération d'intérêt national (OIN) de Mayotte.

d) Rendre le foncier plus abordable en recourant à la dissociation foncière via les offices fonciers solidaires (OFS)

(1) Un dispositif original de dissociation du foncier et du bâti pour permettre l'accès à la propriété

Afin d'alléger la charge foncière des accédants à la propriété, le code de l'urbanisme prévoit la possibilité de mettre en place des **offices fonciers solidaires (OFS)** proposant des **baux réels solidaires (BRS)**.

L'objectif de ces dispositifs est de permettre de **découpler le foncier du bâti** pour assurer aux plus modestes un accès à la propriété. Un bail est signé entre l'**OFS, qui reste propriétaire du foncier**, et l'**acheteur du bâti**. En garantissant l'encadrement du prix de revente du logement, ce bail permet d'assurer le caractère **anti-spéculatif** et **solidaire** du dispositif.

La mise en place de BRS permet ainsi de répondre aux souhaits des populations de **devenir propriétaires**, ce qui est notamment une des fortes aspirations de la population mahoraise.

Ces outils peuvent s'appliquer tout particulièrement en matière de résorption de l'habitat insalubre outre-mer.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

(2) Un déploiement prévu par le PLOM 2 pour la Guyane et Mayotte

La mesure 2.4.3 du PLOM 2 prévoit de soutenir la création d'organismes de fonciers solidaires et ne mentionne que la Guyane et Mayotte.

La DEAL de Guadeloupe assure cependant **qu'un OFS est en cours de création** par l'établissement public foncier¹. La DEAL de Mayotte indique quant à elle qu'une « *étude est en cours* » pour la mise en place d'un OFS sur le territoire².

Quant à la Guyane, la déclinaison territoriale du PLOM indique s'agissant de la mesure 2.4.3 que « *l'étude de faisabilité OFS est terminée, elle va être diffusée et les partenariats proposés aux parties prenantes pressenties dans le premier semestre 2020* »³.

Il conviendrait dès lors de **concrétiser la création d'office fonciers solidaires à Mayotte et en Guyane**. Les autres territoires manifestant également leur intérêt pour cet outil d'accession à la propriété, il s'agit également d'étendre ce dispositif aux autres DROM.

Proposition n° 25 : Mettre en œuvre dans chaque DROM un office foncier solidaire (OFS) ayant pour mission d'acheter et de gérer des terrains pour y réaliser ou réhabiliter des logements accessibles à des prix abordables.

B. LANCER ENFIN LE CHANTIER DE L'ADAPTATION DES NORMES

La délégation sénatoriale aux outre-mer avait mené en 2017 une étude sur **l'adaptation des normes du BTP aux réalités ultramarines**⁴, qui concluait notamment à la nécessité de promouvoir une **meilleure mutualisation des solutions entre les outre-mer** et à mieux faire rayonner les savoir-faire ultramarins.

Facteur de **renchérissements des coûts**, l'inadaptation du système normatif de construction est encore une réalité, malgré les progrès enregistrés. Il importe de **lancer enfin le chantier de l'adaptation des normes**.

¹ Table ronde Guadeloupe, 15 avril 2021.

² L'EPFAM indique que « Le principe de la création de l'OFS adossé à l'EPFAM et Action Logement est acté et doit être validé par les différentes instances de gouvernance : le capital estimé est de 6,5 M€ dont 3,5 porté par AL et 3 par l'EPFAM au travers d'une dotation spécifique de la LBU » (Réponse au questionnaire des rapporteurs).

³ Synthèse de l'accord régional de déclinaison pour la Guyane du Plan logement outre-mer 2019-2022.

⁴ Le BTP outre-mer au pied du mur normatif : faire d'un obstacle un atout, Rapport d'information de M. Eric Doligé, rapporteur coordonnateur, Mmes Karine Claireaux et Vivette Lopez, rapporteuses.

1. L'inadaptation normative, facteur de la hausse des coûts

a) Une centralisation de la production des normes et une inadaptation aux réalités ultramarines

L'inadaptation normative en matière de construction a été une nouvelle fois pointée par de **nombreux acteurs au cours des auditions**. Les constats faits en 2017 par la Délégation restent encore d'actualité.

Tout d'abord, la **production des normes est toujours trop centralisée**.

Marc Joly, architecte, membre du conseil régional de l'Ordre des architectes de La Réunion-Mayotte met en avant le « *blocage résultant de la technostructure régaliennne composée de l'AFNOR, du CSTB, des concessionnaires, des municipalités et des architectes conseils de la DEAL* ». ¹

Les **normes en vigueur restent encore trop peu adaptées aux réalités ultramarines**.

Le CEREMA note ainsi, que depuis le rapport de la Délégation, « *la situation ne s'est pas vraiment améliorée depuis car les spécificités ultramarines ne sont pas suffisamment prises en compte* » même si le « *ministère des outre-mer a une volonté d'adaptation des normes de construction* »².

Gérard Terrien, président de la 5^{ème} chambre de la Cour des comptes, fait ainsi observer que « *les références de pentes de toit sont également souvent inadaptées au regard des importants débits d'eau à évacuer lors des pluies tropicales. Tout cela impose des changements de normes et de règle* »³.

De même, Stéphane Brossard note que « *le climat tropical de La Réunion, caractérisé par une pluviométrie très importante ne se reflète pas dans le DTU* »⁴. Pour Jack Sainsily, directeur de la CAUE de Guadeloupe, « *il est inacceptable que la réalité géographique de notre territoire ne soit pas prise en compte et que lui soient imposés des normes et des matériaux dont le bon sens devrait plutôt conduire à l'interdiction sur notre territoire* ». Il constate « *l'apparition de logements respectant parfaitement les normes européennes mais totalement inadaptés aux configurations des Antilles* »⁵.

Cette inadaptation normative conduit à un renchérissement des prix. Pour l'ARMOS océan Indien, les coûts de construction sur l'île ont **triplé en 25 ans**, principalement du fait des **modifications réglementaires et normatives**.

¹ Audition Habitat Innovant, 1^{er} avril 2021.

² Réponse au questionnaire des rapporteurs.

³ Audition Cour des comptes, 4 février 2021.

⁴ Audition BNTEC, 11 mars 2021.

⁵ Table ronde Guadeloupe, 15 avril 2021.

L'Autorité de la concurrence, dans un avis de 2018, rappelait que les prix des matériaux de construction étaient plus élevés de **39 % à La Réunion** et de **35 % à Mayotte** par rapport à **l'Hexagone**. Parmi les raisons identifiées pour expliquer ces différences de prix, l'Autorité de la concurrence mentionnait aussi cette **inadaptation des normes**, en avançant également l'importance des **coûts de transport**, les **difficultés de stockage**, et le caractère souvent **oligopolistique des acteurs** de l'approvisionnement et de la distribution.

b) Malgré les initiatives lancées après le rapport de la délégation de 2017, un chantier restant à concrétiser

La DGOM a assuré devant la délégation que les 35 recommandations du rapport de 2017 font l'objet d'un suivi régulier de la DGOM et la DHUP : 7 sont finalisées, 18 engagées, 8 non engagées, et seulement 2 ont été écartées¹.

(1) Des commissions locales de normalisation déployées seulement à La Réunion et en Martinique

La délégation avait appelé à la création de **commissions techniques locales dans les DROM**, chargées de l'adaptation des normes.

Depuis la publication du rapport d'information, une **commission locale de normalisation a été mise en place à La Réunion**, dont le but est d'inciter les **professionnels locaux** à s'impliquer dans les **travaux de normalisation** et de permettre de relayer au niveau national **les besoins d'adaptation normative**. La DHUP indique que cette commission a travaillé à l'adaptation des documents techniques unifiés (DTU)² relatifs aux couvertures métalliques et aux blocs américains.

Par ailleurs des **cellules économiques régionales de la construction (CERC) ont été créées en 2019 en Martinique et en 2020 en Guadeloupe**. Ces cellules ont pour vocation à être des lieux de concertation permettant de fédérer les professionnels du BTP et les pouvoirs publics autour de problématiques liées à la construction et notamment les sujets relatifs à l'adaptation des règles de l'art. La DEAL de Martinique indique que la CERC porte **trois objectifs en matière d'innovation et d'expérimentation** : « *la rédaction de référentiels de construction spécifique aux Antilles ; la rédaction d'un guide de conception et construction para cyclonique ; et la mise place d'un guide d'entretien des bâtiments en zone tropicale* »³. Du fait de la crise sanitaire, la rédaction de ces guides n'a cependant pas pu aboutir. La CERC prévoit la création de groupes de travail ainsi qu'une **commission de normalisation locale** au 1^{er} semestre 2021.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Les DTU constituent un cahier des clauses techniques types applicables contractuellement à des marchés de travaux.

³ Ibid.

Le BNTEC regrette de ne pas avoir d'interlocuteur désigné en Guadeloupe alors que la situation est « *très différente de celle de la Martinique avec un solide tissu d'acteurs du BTP* »¹.

Le PLOM 2, dans sa mesure 3.3.4 s'engage à ce que les DEAL s'impliquent pour susciter la création de commissions locales de normalisation. Les déclinaisons territoriales du PLOM 2 de la Guyane et de Mayotte ne donnent pas de **calendrier quant au déploiement de ces commissions locales de normalisation.**

Proposition n° 26 : Déployer dans chaque DROM des commissions locales de normalisation.

(2) Un travail encore à poursuivre avec la Commission européenne sur la dérogation au marquage CE

L'étude de la délégation avait également insisté sur la **nécessité de pouvoir déroger au marquage CE (« conformité européenne ») pour certains produits et sous certaines conditions.**

L'obligation de ce marquage limite **l'importation de produits de l'environnement régional.** Stéphane Brossard, président de la commission technique de la Fédération réunionnaise du BTP, en donne l'illustration avec un brasseur d'air : « *Alors que c'est un des meilleurs du monde, la Guadeloupe ou la Martinique ne peuvent pas importer le brasseur d'air fabriqué en Floride, car il n'est pas marqué CE* »². Marc Joly, architecte au conseil régional de l'Ordre des architectes de La Réunion-Mayotte fait observer que « *la normalisation CE sur la sécurité et sur les portes de garage a entraîné la destruction d'une partie de l'artisanat local de Mayotte* »³.

Philippe Estinguoy, directeur général de l'Agence Qualité construction, estime que « *la question du marquage CE en outre-mer doit être traitée politiquement, dans l'intérêt de l'ensemble des outre-mer avec une recherche d'équivalence géographique* »⁴.

La DGOM et la DHUP ont indiqué aux rapporteurs qu'un groupe de travail réunissant ces deux administrations ainsi que la DGCCRF et la DGDDI étudie des **propositions à soumettre à la Commission européenne s'agissant du marquage CE.** Il est envisagé une dérogation au **marquage CE pour les régions ultrapériphériques françaises** (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte, Saint-Martin) et l'introduction de **marquages locaux** (Marquage RUP Antilles, Marquage RUP Océan Indien, Marquage RUP Guyane) dont « *les tests de performance sous-jacents viseraient uniquement les spécificités relatives aux contextes ultramarins* ».

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Audition BNTEC, 11 mars 2021.

³ Table ronde La Réunion, 13 avril 2021.

⁴ Audition AQC, 25 mars 2021.

Les fabricants de matériaux des RUP devront ainsi faire **tester la qualité d'usage et la sécurité d'emploi de leur produit** pour bénéficier de la délivrance d'un « *marquage RUP* » par une commission locale, ce qui leur permettra de s'affranchir du marquage CE.

À ce jour, la DHUP a conduit **une consultation et une réunion d'échange avec les professionnels ultramarins sur ce dossier.**

Proposition n° 27 : Poursuivre les négociations avec la Commission européenne pour autoriser la dérogation au marquage CE et mettre en place un « marquage RUP ».

(3) Développer des tableaux d'équivalence

Par ailleurs, la DHUP indique que des **tableaux d'équivalence de normes entre les normes européennes et étrangères seront progressivement établis de manière à déroger au marquage CE.** La dérogation sera également validée par la commission locale qui délivrera le « marquage RUP ».

Une mission a été confiée au CSTB par la DHUP afin d'établir sur une gamme de **produits de base** (ciment, plaques de plâtre, charpentes métalliques, en bois, etc.) pour une **série de pays fournisseurs** de l'environnement régional des tableaux d'équivalence entre matériaux européens et régionaux en matière de performance technique et de sécurité d'emploi. Les familles de matériaux et provenances retenues sont globalement celles proposées dans le rapport.

Les premiers résultats de cette étude montrent que dans de nombreux cas, **les équivalences ne seront pas totales.** Le CSTB s'emploie donc dans chacune de ces situations, à établir un cadre de vérification supplémentaire.

Cet enjeu des tableaux d'équivalence ne se limite pas aux RUP françaises : un pays et territoire d'outre-mer (PTOM), Saint-Pierre-et-Miquelon est également concerné. Bernard Briand, président de la collectivité rappelle ainsi que qu'une difficulté majeure « *réside dans le fait que nos matériaux proviennent principalement du Canada. Cet enjeu des normes est fort et nécessite l'intervention d'une autorité de normalisation. Un travail technique sur les équivalences et les correspondances des spécifications des produits et des matériaux, notamment le bois, doit avoir lieu* »¹.

Proposition n° 28 : Finaliser la mise en place de tableaux d'équivalences permettant de disposer d'une liste de pays et de produits pour lesquels est reconnue une équivalence avec les normes françaises et européennes.

¹ Table ronde Saint-Pierre-et-Miquelon, 15 avril 2021.

2. Le référentiel de la construction en Nouvelle-Calédonie : une initiative modèle pour l'ensemble des outre-mer

a) *Une démarche collective inédite par son ampleur et sa durée*

(1) Trente mois d'échanges et une large concertation pour l'adoption du RCNC

Le niveau d'autonomie procuré par le statut de la Nouvelle-Calédonie a permis à son gouvernement de mettre en place des dispositifs normatifs et réglementaires adaptés aux spécificités de son territoire.

Jusqu'à **sa réforme en 2020**, le droit calédonien de la responsabilité des constructeurs relevait du code Napoléon de 1804. L'article 1792 du code civil est resté en vigueur en Nouvelle-Calédonie jusqu'au 1^{er} juillet 2020, alors que dans l'Hexagone il a été modifié par la loi du 3 janvier 1967 puis abrogé et remplacé par la loi dite « Spinetta » sur les assurances de 1978.

Le référentiel de la construction, adopté selon une démarche inédite rassemblant l'ensemble des acteurs calédoniens du logement (artisans, architectes, bureaux d'études, assureurs, bailleurs sociaux, collectivités, consommateurs, etc.) est remarquable de par son ampleur et sa durée. Après trente mois de conception, la réforme adoptée en juillet 2020 est toujours en cours de déploiement, avec trois axes clé :

- **un système d'assurances obligatoires** permettant une meilleure sécurisation des professionnels et des consommateurs ;
- **l'exigence de qualification pour les professionnels de la construction** ;
- **l'agrément des matériaux et procédés de construction**, permettant la vérification de leur conformité à des exigences spécifiées, ce qui constitue une démarche innovante unique sur le territoire national.

Selon Vaimu'a Muliava, ministre en charge du logement dans le 16^e gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, « *nos parties prenantes ont su s'y adapter et même en être les ambassadeurs* »¹. La réforme comporte d'ailleurs un volet pédagogique et de communication, via des vidéos, visant à assurer la transparence auprès des usagers, des acteurs de la construction et des élus locaux.

¹ Audition de Vaimu'a Muliava, ministre calédonien, 1^{er} juin 2021.

Actuellement, **deux des trois axes du RCNC sont pleinement entrés en vigueur** : la mise en place d'assurances obligatoires et la qualification des professionnels de la construction. Le troisième pilier relatif à l'agrément des matériaux et procédés, relève, selon le ministre Vaimu'a Muliava, « *d'une démarche extrêmement complexe* »¹, qui nécessite une phase transitoire de trois ans.

Pendant les six premiers mois du RCNC, « *les entreprises se sont affolées, car les assureurs affichaient un doublement de leurs tarifs* »¹. La création d'un Comité technique d'expertise (CTE), dont le travail en commissions assure une autorégulation a, selon le ministre Vaimu'a Muliava, **permis aux assureurs de ramener « l'augmentation à un niveau raisonnable de 2 %, après un travail minutieux sur chaque ligne du référentiel et un dialogue animé avec les constructeurs »**¹.

(2) Des synergies et des coopérations, notamment avec l'Agence Qualité Construction

En parallèle de la mise en œuvre de la réforme du RCNC, le gouvernement calédonien mène, **avec l'Université de Nouvelle-Calédonie, un travail de mise en place et d'accompagnement d'une filière d'auditeurs** pour offrir des débouchés aux jeunes calédoniens.

Le gouvernement calédonien et l'Agence qualité construction (AQC) travaillent à travers le programme PACTE qui a permis de financer l'étude sur la vitesse du vent cyclonique menée avec Météo-France et le CSTB et l'expérimentation des tests en laboratoire en Nouvelle-Zélande suivant les normes du CSTB.

Par ailleurs, **les services du gouvernement et l'AQC travaillent à la rédaction d'une convention visant à étendre cette agence en Nouvelle-Calédonie** pour faire bénéficier le territoire de ses compétences et de son expertise.

(3) L'insertion dans le contexte régional

La Nouvelle-Calédonie cherche, à travers le troisième pilier du RCNC, à renforcer ses partenariats avec les États voisins (Australie, Nouvelle-Zélande, Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée). Le gouvernement travaille à accréditer des laboratoires régionaux en provenance de ces pays, disposant d'un système normatif de culture anglo-saxonne, prêts à réaliser les essais prévus dans ses référentiels.

Le ministre Vaimu'a Muliava estime que « *pour les essais dont le niveau d'équivalence est démontré, nos référentiels pourront être déclinés dans les deux systèmes normatifs* »¹, ce qui assurerait « l'interopérabilité » entre le système normatif français pratiqué sur l'archipel et ceux des pays voisins.

¹ Audition de M. Vaimu'a Muliava, ministre calédonien, 1^{er} juin 2021.

Des produits locaux, tels les bétons de terre, existent en Nouvelle-Calédonie et en Australie. **Des fragments de ces bétons de terre calédoniens sont envoyés à des laboratoires en Nouvelle-Zélande qui effectuent des tests suivant les normes françaises du CSTB.** Pour le ministre Vaimu'a Muliava, « *c'est de cette manière que nous espérons élaborer une **plateforme de discussion** avec les techniciens et les ingénieurs de la région* » avec l'ambition de pouvoir ensuite « *bâtir toute une filière* »¹.

b) La mise en place d'un référentiel de normalisation pour les matériaux et procédés de construction

(1) Un système d'assurances obligatoires

Dans le cadre de la réforme de l'assurance construction liée au nouveau système RCNC, deux assurances sont devenues obligatoires à compter du 1^{er} juillet 2020 : **l'assurance dommage-ouvrage (DO) et l'assurance responsabilité civile décennale (RCD).**

Souscrite par un maître d'ouvrage, l'assurance dommage-ouvrage garantit le paiement de la réparation des dommages matériels affectant l'ouvrage ainsi couvert. Son périmètre est « *différent du système national* »¹ et concerne les travaux de construction et de rénovation.

L'assurance responsabilité civile décennale protège les constructeurs exécutant les travaux, en garantissant le paiement de la réparation des dommages à l'ouvrage lorsque la responsabilité de l'entreprise est engagée.

Ce système assurantiel de la construction s'inspire de la loi Spinetta de 1978 qui dans l'Hexagone institue une présomption de responsabilité pesant sur tous les intervenants de l'acte de construire, « *au plus grand bénéfice de l'usager* »¹.

(2) Une exigence de qualification pour les professionnels

L'obligation d'assurance dommage-ouvrage et d'assurance civile décennale (RCD) induit « *une obligation de qualification des acteurs du bâtiment* »¹ pour pouvoir exercer les métiers du BTP.

La plupart des professionnels de la construction, y compris ceux exerçant en qualité de sous-traitant, sont concernés par cette obligation en devant justifier de leur qualification (diplôme ou expérience) auprès de leur assureur.¹

La **Commission technique de qualification (CTQ)** examine les cas spécifiques de professionnels, notamment artisans, qui pourraient ne pas répondre aux critères édictés. Les professionnels se voyant refuser l'accès à un métier pour lequel ils ne sont pas considérés comme qualifiés ont la

¹ *Revue juridique politique et économique de Nouvelle-Calédonie, n° 37.*

possibilité de bénéficier de formations proposées par différents acteurs, tels le Centre de formation de l'artisanat piloté par la Chambre des métiers et de l'artisanat ou l'Association de Formation du Bâtiment et des Travaux Publics (AFBTP) piloté par la Fédération calédonienne du BTP (FCBTP)¹.

(3) Des matériaux de construction et des procédés agréés

Ce troisième pilier de la réforme de la construction calédonienne fait l'objet d'une phase transitoire de trois ans pendant laquelle le gouvernement et les acteurs calédoniens de la construction mènent « *un travail de fond sur la rédaction du référentiel technique d'agrément qui contextualise les référentiels de certification* ¹ ».

L'objectif de cette mesure est pour le ministre Vaimu'a Muliava de « *proposer des essais qui correspondent à notre environnement géographique, nos risques climatiques* »² tout en ayant des tests robustes et vérifiés. Ces référentiels seront ainsi relus et soumis à la validation d'organismes reconnus tels le CSTB, le Centre de recherche de l'industrie du béton (CERIB) et le centre technique industriel Forêt cellulose bois-construction (FCBA).

L'extension de la démarche du référentiel de construction de la Nouvelle-Calédonie est pour le ministre Vaimu'a Muliava « *applicable partout* », dans l'ensemble des territoires ultramarins. Cette démarche « *part de la technique sur les produits et il suffit qu'il y ait une université à proximité, des échanges entre nos sachants et ceux des écosystèmes existants dans chaque territoire ultramarin pour que ce travail soit effectué* ». Cet échange permet de « *tisser des liens entre nos territoires ultramarins, les territoires voisins de chaque océan et de créer une plateforme* » de discussion commune.

II. OFFRIR UNE SOLUTION DE LOGEMENT POUR TOUS

A. RÉSORBER LES HABITATS INDIGNES DE LA RÉPUBLIQUE

1. Malgré l'ampleur du phénomène, des outils nationaux non déployés en outre-mer

a) Un phénomène majeur

Dans l'ensemble des territoires ultramarins, COM³ et DROM, l'habitat indigne prend des **proportions bien supérieures** à ce qui s'observe dans l'Hexagone.

¹ Audition de Vaimu'a Muliava, ministre calédonien, 1^{er} juin 2021.

² Ibid.

³ À l'exception de Saint-Barthélemy, où ce phénomène est marginal

(1) Plus de 110 000 habitats insalubres dans les DROM

L'habitat **indigne** concerne près de 110 000 logements, soit 13 % du parc des 900 000 logements des DROM¹. Le phénomène est particulièrement à Mayotte où **15 000 personnes vivent dans un bidonville du nord de Mamoudzou**, soit autant que dans tout l'Hexagone². Cependant, en dépit du rôle crucial joué par les ADIL (seule Mayotte n'a pas d'ADIL sur son territoire), la connaissance du parc de logements indignes reste parcellaire et insuffisante dans les territoires.

Les difficultés d'accès au logement en outre-mer sont accentuées du fait des **ressources inférieures des ménages, d'aides sociales moins solvabilisatrices** que dans l'Hexagone et d'un **habitat privé fortement dégradé**. Selon l'INSEE, 77 % des habitants de Mayotte vivaient sous le seuil de pauvreté en 2020. Si ce chiffre est plus faible aux Antilles (21 % en Martinique), il reste important à La Réunion (44 %).

La **précarité énergétique**, trop peu souvent associée à ce phénomène, fait pourtant partie intégrante des caractéristiques de l'habitat indigne. Le rapport 2021 de la Fondation Abbé Pierre sur l'état du mal-logement observe que **14 % des ménages, soit 117 000 ménages, sont touchés par la précarité énergétique**, caractérisée par des variations de température et d'humidité et des problèmes d'aérations³.

Par ailleurs, l'absence d'eau chaude touche 9 % du parc des résidences principales réunionnaises, soit 30 908 logements, alors que, dans l'Hexagone, seul « 1 % des logements ne disposent pas d'eau chaude, de WC intérieurs et d'une installation sanitaire »⁴.

Lors de son audition, Mathieu Hoarau, directeur de l'Agence Île de La Réunion océan Indien de la Fondation Abbé Pierre, souligne que sur l'île « la tendance est à la baisse des bâtis précaires ou des logements sans eau chaude, mais près de **22 000 logements restent considérés comme précaires au sens de l'INSEE** »⁵.

¹ PAP Outre-mer PLF pour 2021.

² « Environ 15 000 personnes sont concernées par les bidonvilles dans l'Hexagone. (...) À Mayotte, au nord de Mamoudzou, se trouve un bidonville de 15 000 personnes » Kamel Senni, Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

³ Audition Habitat indigne, 8 avril 2021.

⁴ Rapport Fondation Abbé Pierre, 2021.

⁵ Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

(2) Une situation de Saint-Martin et Wallis-et-Futuna trop souvent méconnue

Les chiffres de la pauvreté restent encore élevés dans les COM. À **Saint-Martin**, la collectivité territoriale signale que l'île est « *la troisième collectivité la plus pauvre de France, après Mayotte, Wallis-et-Futuna, ex aequo avec la Guyane* »¹, avec un PIB par habitant de 16 572 euros en 2014 atteignant « *50,5 % de la moyenne hexagonale (32 839 euros)* »²

En 2012, **seules 60 % des 13 400 résidences principales étaient raccordées au réseau de tout-à-l'égout, seuls 39 % des ménages disposaient de l'eau chaude** (contre 65 % en Guadeloupe), et **3,1 % des logements ne disposaient ni de douche ni de baignoire**. Par ailleurs, 28 % des résidences principales étaient en situation de surpeuplement.

À **Wallis-et-Futuna**, selon les études statistiques réalisées en 2018, sur 3 468 logements recensés, 707 n'ont pas de WC installés à l'intérieur du domicile, 801 n'ont pas de douche, 488 n'ont pas d'eau courante et 31 ne sont pas reliés au réseau électrique. La plupart des logements ne sont pas achevés, bien qu'étant habités, et présentent ainsi un état très précaire avec des toitures corrodées favorisant des fuites laissant passer l'eau de pluie. L'Administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna signale également que « *des fers à béton, couverts de corrosion, très dangereux pour les jeunes enfants, sont présents à ras du sol ou en hauteur sans protection* »³.

Bien que les normes de constructions européennes aient vocation à être respectées à Wallis-et-Futuna, elles le sont principalement dans le cadre de la construction des bâtiments administratifs, « *elles ne le sont pas lorsqu'une personne privée construit son logement. Celui-ci est construit par étape, en fonction des ressources de la famille. La première étape consiste à élaborer un bâtiment disposant du clos et du couvert. La totalité des finitions sont réalisées au fur et à mesure de la reconstitution des ressources du ménage* »⁴.

(3) Un habitat indigne de plus en plus diffus

Au sens de la loi Besson de 1990 « *constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, exposent les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* »⁵.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Ibid.

³ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

⁴ Ibid.

⁵ Loi Besson, 1990.

Les **Antilles et La Réunion** ont connu du début des années 1980 au début des années 2000 de **vastes opérations de Résorption de l'habitat insalubre (RHI)**. Ces opérations de RHI avaient pour visée de « *sortir les ménages de situations insalubres et faciliter l'accès à des logements répondant aux normes d'hygiène* »¹, tout en s'inscrivant « *dans les politiques d'éradication des bidonvilles dans les zones urbaines* »². Ainsi, à La Réunion, 54 RHI ont été réalisées entre le début des années 1980 et 2008, ce qui a permis d'améliorer 7 700 logements.²

Ces territoires connaissent désormais un **habitat indigne davantage diffus**, difficile à identifier, se nichant au cœur de secteurs urbains, à l'exemple du centre-ville de Pointe-à-Pitre, ou dans des espaces ruraux isolés, tels le quartier des Hauts à La Réunion. Les outils traditionnels ne sont plus adaptés à de telles situations. Des traitements distincts sont à rechercher sachant notamment qu'aux 18 000 habitats indignes réunionnais répondent 2 450 améliorations ou sorties d'indignité annuelles. Selon Mathieu Hoarau, « *à ce rythme, il faudrait entre 7 et 13 ans (pour les parcs privé et social respectivement) pour répondre aux besoins présents, sans parler des besoins futurs* ».²

Mayotte et la Guyane, deux collectivités confrontées à une forte croissance démographique, font face à de véritables bidonvilles s'étalant à l'orée des villes ou au cœur de la forêt amazonienne. Comme le déclare Kamel Senni de SOLIHA, « *Il ne s'agit plus d'opérations sur des poches ou sur des endroits circonscrits mais bien sur des villes entières regroupant des milliers de personnes dans des habitations en tôle* »³.

À Mayotte, au nord de Mamoudzou, 15 000 à 16 000 personnes vivent dans le bidonville de Dembéni.⁴ Dans cet archipel, Mathieu Hoarau considère que les besoins « *dépassent de loin les faibles moyens financiers et humains* »⁵ où l'on dénombre « *près de 25 000 habitats considérés comme précaires sous une forme proche de bidonville* »⁶. Sans une véritable maîtrise de l'immigration sur le territoire de Mayotte, la politique de résorption de l'habitat indigne risque d'être vouée à l'échec.

La Guyane est également confrontée à la croissance de l'habitat illégal. Denis Girou, de l'EPFAG, rappelle ainsi que « *le logement illégal croît depuis 20 ans plus rapidement que le logement légal en Guyane* »⁷. À Saint-Laurent-du-Maroni, le bâti spontané représente 60 % de l'habitat⁸.

¹ Rapport Fondation Abbé Pierre, 2021.

² Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

³ Ibid.

⁴ 16 090 personnes sont recensées dans l'ensemble des 497 bidonvilles (DIHAL, recensement population bidonvilles, 2019).

⁵ Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

⁶ Ibid.

⁷ Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

⁸ Ibid.

b) *Une mise en œuvre incomplète des outils et dispositifs prévus au niveau national*

Mathieu Hoarau rappelle que « *les données concernant ces bidonvilles ultramarins ne sont « pas systématiquement intégrées aux communications nationales sur le plan de résorption des bidonvilles sur le territoire hexagonal* ».

Cette distinction opérée entre les DROM et l'Hexagone se retrouve également dans les textes réglementaires relatifs à ces questions. Ainsi, **la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites ne s'applique pas en outre-mer**. Elle aurait cependant, selon les représentants locaux de l'État et des DEAL, des modalités d'action qui répondent pour partie à l'urgence de la situation mahoraise.

Il en est de même pour la **circulaire du 25 janvier 2018**, prévoyant les moyens de lutte contre les bidonvilles. L'opération pilote du talus Majicavo à Mayotte qui a permis le relogement de 120 personnes et la construction de 46 logements LLTSA, s'est ainsi inscrite dans la dynamique de cette circulaire, bien qu'elle ne soit pas applicable en outre-mer. Vos rapporteurs s'étonnent de cette distinction réglementaire, sachant l'urgence des réalités rencontrées dans les DROM, notamment à Mayotte, où la situation est quantitativement et qualitativement plus préoccupante que ce que l'on peut observer dans l'Hexagone.

Proposition n° 29 : Appliquer la circulaire du 25 janvier 2018 concernant les moyens de lutte contre la prolifération des bidonvilles dans les DROM.

Michel Pelenc, directeur général de la fédération SOLIHA, évoque « *un problème de coordination* » entre la DGOM et la DIHAL. Un **renforcement de la coordination** entre ces deux directions est essentiel pour porter efficacement les politiques de lutte contre l'habitat indigne et spontané¹.

Proposition n° 30 : Renforcer la coordination entre les services de la DIHAL et ceux du ministère des outre-mer dans la lutte contre l'habitat indigne, notamment à Mayotte et en Guyane.

¹ Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

Pascal Fouque relève que les « *réalités de terrain, comme l'indivision ou d'autres statuts complexes tels que l'occupation sans droit ni titre* »¹ sont insuffisamment prises en compte lors de la conception de ces dispositifs. L'adaptation des dispositifs réglementaires s'appliquant dans les DROM doit pouvoir se faire **en amont** de la déclinaison opérationnelle du texte, pour permettre une application tenant compte des réalités locales.

2. Une politique de LHI trop éclatée et des solutions innovantes insuffisamment développées

a) Améliorer la coordination des acteurs au niveau communal et intercommunal

(1) Le manque d'acteurs de terrain pour informer et accompagner les ménages

L'information et l'accompagnement des ménages sont essentiels pour leur permettre d'accéder aux aides et dispositifs auxquels ils ont droit.

Cependant, les **opérateurs manquent** dans les territoires pour accompagner les ménages à sortir de l'indignité, ce qui est pour Mathieu Hoarau « *un préalable nécessaire pour avancer sur la nature des accompagnements à proposer* »². Trop peu d'acteurs de terrain sont présents auprès des ménages hors dispositif pour faire un diagnostic technique et financier sur la nature des travaux à mener.

Ainsi, la seule implantation outre-mer de la Fondation Abbé Pierre concerne la zone de l'océan Indien où elle agit à La Réunion et à Mayotte. Aucune agence n'est implantée dans la zone Atlantique où, pourtant, la Guyane aurait besoin des outils et moyens de cette institution. **Au vu des besoins, il est nécessaire d'implanter une agence de la Fondation Abbé Pierre en Guyane.**

<p>Proposition n° 31 : Soutenir l'implantation d'une agence de la Fondation Abbé Pierre en Guyane.</p>

¹ Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

² Ibid.

De même, la Polynésie fait face au manque d'acteurs capables d'informer et d'accompagner les ménages pour la réhabilitation de leur logement. Près de 25 % de logements indignes se trouvent en zone urbaine (Mahina et Papara, Moorea) et « seuls 20 % des ménages peuvent décemment se loger dans l'agglomération de Papeete »¹.

L'implantation d'une structure pouvant contribuer à accompagner les ménages polynésiens, telle SOLIHA, est ainsi souhaitable pour répondre aux défis du logement en Polynésie française.

(2) Le besoin d'une coordination des acteurs de la LHI

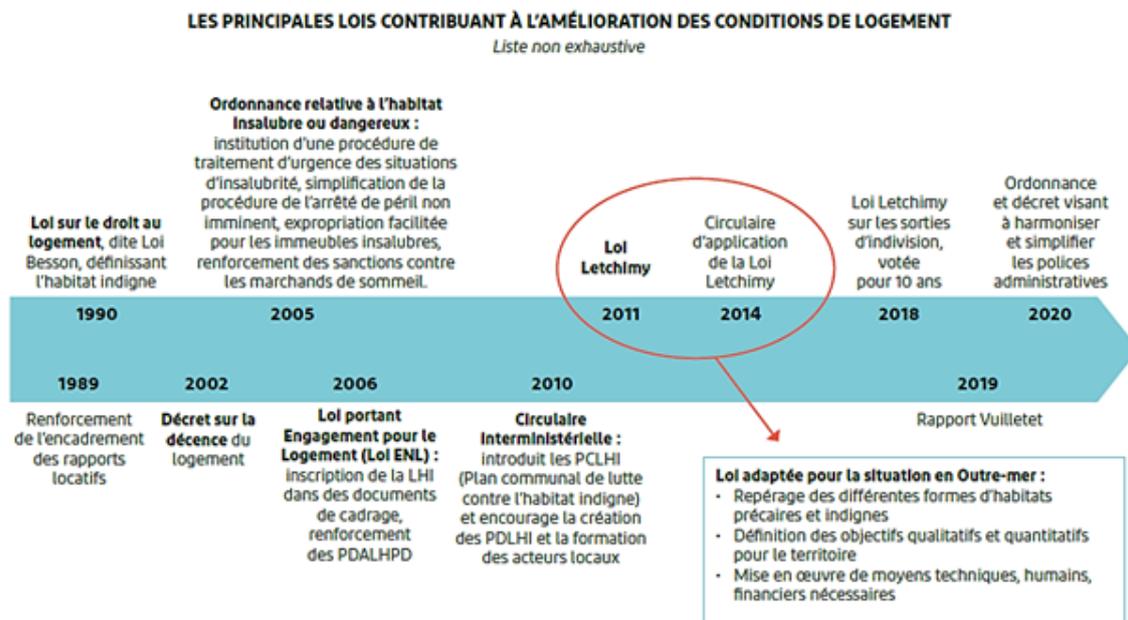


Figure 1 : Principales lois contribuant à l'amélioration des conditions de logement en outre-mer
Source : Rapport Fondation Abbé Pierre, 2021

Dans les DROM, les Pôles de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) coordonnent l'action des acteurs de la LHI et soutiennent la mise en place du Plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PILHI), qui constitue leur déclinaison opérationnelle. Ces pôles permettent de mettre en place des diagnostics partagés entre les acteurs de la LHI pour mieux coordonner et renforcer la résolution des situations d'habitat indigne.

Cependant, la déclinaison des PDLHI et PILHI reste très inégale dans les DROM, par défaut de pilotage et d'animation. Instituées en 2011 en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à La Réunion, un PDLHI a été instauré à Mayotte en mai 2021.²

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² <https://lejournaldemayotte.yt/2021/05/28/creation-du-pole-departemental-de-lutte-contre-lhabitat-ndigne-par-lars-la-prefecture-et-le-parquet/>

Juliette Guirado directrice de l'Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane (AUDeG) déplore que le PDLHI guyanais n'existe « *que sur le papier* »,¹ en étant formellement constitué mais sans se réunir. L'AUDeG signale, s'agissant de la Communauté d'Agglomération du Centre Littoral (CALC) de Guyane, que « *le nombre et le budget d'étude réservé à l'élaboration du PILHI ne permet pas la réalisation d'un diagnostic précis sur l'ensemble de ces secteurs* ».

La Cour des comptes indique que « *si les PDLHI antillais fonctionnent, celui de La Réunion présente le pôle le plus élaboré dans sa composition, ses missions et son fonctionnement* »².

Par ailleurs, La Réunion a mis en place depuis quatre ans une **commission de coordination** de la lutte contre l'habitat indigne, regroupant les services de l'État, les intercommunalités disposant d'un PILHI pour conforter sa politique de LHI. La régularité des réunions de cette instance est saluée par Pascal Fouque qui considère que « *le suivi des arrêtés pris par le préfet est satisfaisant car nous sommes tous autour de la table une fois par mois* »³. Auparavant, les acteurs de la LHI faisaient face « *à une difficulté à travailler ensemble car les participants provenaient d'organismes différents et ne se côtoyaient pas* »³.

La mise en œuvre d'une telle commission de coordination de la LHI, assurant le suivi régulier des arrêtés établis et contribuant à la mutualisation des informations entre acteurs, est à encourager dans l'ensemble des départements d'outre-mer.

Proposition n° 32 : Amplifier la coordination des acteurs de la LHI en instituant dans chaque DROM une commission de coordination des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne, à l'exemple de celle installée à La Réunion.

L'arrêt de l'allocation logement accession a, selon Pascal Fouque, « *été fatal* » aux opérations de RHI, en mettant « *en difficulté les équipes sur le terrain, qui faisaient déjà face à un défaut d'adhésion des populations* »³, provoquant le maintien de familles dans des situations d'insalubrité.

Mathieu Hoarau considère que « *le modèle existant de la RHI visant à résorber les poches "de type bidonville" doit être dépassé pour conduire à la résorption de l'habitat indigne sur des zones plus petites qu'avant - de 4 ou 5 habitations* ». Par ailleurs, « *les critères liés à l'amélioration de l'habitat sont à revoir. Les critères de niveau de ressources, fixés par l'État, le département ou la région, restent trop limitatifs et empêchent des ménages hors dispositif mais en situation de logement indigne d'en sortir* »³.

L'ARMOS de La Réunion signale également que la plupart des collectivités risquent de se trouver en difficulté « *si les programmes des opérations RHI ne sont pas réalisés conformément aux bilans prévisionnels* ».

¹ Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

² Audition Cour des comptes, 4 février 2021.

³ Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

validés, tant sur le plan opérationnel que sur le plan financier... la subvention RHI de l'État est en tout état de cause adossée au nombre de sorties effectives d'insalubrité. Or les travaux de viabilisation sont dans beaucoup de cas déjà réalisés et payés et les recettes escomptées pour équilibrer les bilans feront défaut en cas de non-respect du programme de constructions ; le delta manquant étant à la charge de la collectivité »¹.

On observe une diminution des **crédits alloués à la RHI entre 2010 et 2018**, passant de 30 millions d'euros en AE exécutées en 2010 à 17 millions d'euros en 2018. Selon la Cour des comptes, cette baisse « illustre la situation de vieillissement des opérations et leur faible renouvellement. Elle illustre également le fait, que depuis 2014, les services de l'État ont **concentré beaucoup de temps sur l'audit des nombreuses situations bloquées**. Les nouvelles opérations tirent les enseignements de ces audits et **si les opérations sont moins nombreuses, elles sont peut-être mieux ciblées** »².

b) Face à la multiplication des opérations de démolition, trouver des solutions pérennes de relogement

(1) Malgré l'ouverture d'indemnisations, des difficultés pour assurer le relogement des populations

L'ampleur de l'habitat indigne à Mayotte et en Guyane a conduit le législateur à introduire dans **l'article 197 de la loi ELAN de 2018** des dispositifs spécifiques de lutte contre l'habitat informel. Les préfets de ces territoires se voient conférer des pouvoirs élargis, leur permettant d'engager des procédures administratives dans le but d'obtenir des destructions d'habitats informels. Ces « **opérations loi Elan** » ont débuté en octobre 2020 à Mayotte et ont conduit en mars 2021 à la destruction de 230 cases en trois jours.³

À La Réunion, « 35 RHI sont en cours dont 25 ont plus de 10 ans »⁴. La majorité de ces opérations se trouvent sur le territoire de la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO). En Martinique, la DEAL indique que 11 RHI sont en cours.

La loi Letchimy de 2011 prévoit des **dispositions de relogement et d'indemnisation des ménages** après les opérations de démolition.

En Guyane, l'EPFAG signale ainsi que **quatre familles ont été indemnisées** dans le cadre de relocalisations d'occupants sans titre de la zone OIN 22 à Saint-Laurent-du-Maroni par l'APIJ et relogées par l'Établissement dans le cadre d'un partenariat.⁵

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Audition Cour des comptes, 4 février 2021.

³ Mayotte Hebdo, Loi Élan : la plus grosse opération de destructions de bangas entamée à Koungou, 9 mars 2021.

⁴ Rapport Fondation Abbé Pierre, 2021.

⁵ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

Le relogement des populations reste cependant **très difficile**. Tant en Guyane qu'à Mayotte, il importe de **traiter la situation des personnes aux droits de séjour incertain, irrégulier ou sans droit ni titre**, provenant notamment des îles voisines des Comores, pour Mayotte, ou de la République d'Haïti pour la Guyane. Devant cette réalité, pour Kamel Senni, « *Détruire un bidonville avec un bulldozer ne peut pas régler les difficultés des habitants* »¹.

Sophie Charles, maire de Saint-Laurent-du-Maroni, rejoint ce constat : « *Selon les recensements, on dénombre dans ces quartiers 2 500, 3 000, parfois 4 000 habitants. Déplacer un nombre aussi élevé de personnes n'est pas raisonnable. Lorsqu'un programme reloge 100 personnes qui habitaient dans un squat, dès le lendemain, les places libérées sont reprises par les immigrés illégaux présents sur le territoire (...) La Guyane connaît une forte immigration d'Haïtiens, qui entrent sur le territoire via le Suriname. En quelques semaines, 600 ressortissants haïtiens sont ainsi arrivés à Saint-Laurent-du-Maroni. (...) S'il existait ce genre d'afflux permanent d'immigrés dans une ville quelconque de l'Hexagone, cela ferait la une de tous les journaux télévisés !* »².

Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat, est à l'initiative avec Bruno Gilles et Dominique Estrosi Sassone d'une **proposition de loi sur l'habitat insalubre ou dangereux**³. Ayant visité en Martinique des programmes exemplaires de réhabilitation, elle rappelle qu'une difficulté importante « *tient à ce que certains habitants vivent dans ces quartiers depuis si longtemps qu'ils y sont attachés et que les déplacer, même pour intégrer un habitat digne, est très compliqué* »⁴.

(2) La nécessité d'une information en amont des populations pour identifier le relogement adéquat

À Mayotte, territoire qui fait selon Mathieu Hoarau « *face à une iniquité d'application du droit*⁵ », certains droits ne sont pas appliqués. Le droit au logement opposable (DALO) n'est pas en vigueur en raison de la « *quasi-absence* » de logements sociaux. De plus, « *certaines droits sociaux sont minorés ou ne sont pas effectifs*⁶ » tels l'alignement du revenu de solidarité active (RSA) ou les allocations logements.

Dans l'ensemble des DROM, le non-recours au droit en matière d'habitat est important. À La Réunion, **sur 1 000 recours au DALO réalisés en 2019, la moitié concerne des logements non décentes ou impropres à**

¹ Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

² Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

³ Proposition de loi visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, adopté par le Sénat le 11 juin 2019.

⁴ Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

l'habitation. La question de l'articulation entre le DALO et les dispositifs de lutte contre l'habitat indigne se pose pour Mathieu Hoarau, qui souligne également que « *50 % des signalements de logements non décents parmi les allocataires de la CAF concernent le parc social. D'une part, des logements sociaux nécessitent une réhabilitation et, d'autre part, des ménages du parc privé n'ont pas recours au dispositif de signalement par peur des représailles de la part des propriétaires. Il faut donc aller vers ces ménages pour qu'ils puissent faire valoir leurs droits, quel que soit le statut d'occupation* »¹.

Il paraît nécessaire de disposer d'un vivier de logements disponibles pour le relogement des ménages concernés. Les communes se retrouvent parfois dans l'obligation de louer des logements pour répondre à cette problématique. Par ailleurs, **l'information et la concertation des personnes le plus tôt possible, est un préalable** pour identifier leurs besoins afin de faciliter leur transition du bidonville à un logement décent. Enfin, il y a une absolue nécessité d'anticiper une offre de relogements adaptée pour les populations concernées au risque de déplacer les bidonvilles.

La ville de Koungou considère qu'il est nécessaire d'avoir un réseau d'experts local pour faire connaître et respecter les droits et devoirs des propriétaires et locataires notamment au niveau des aides accessibles pour l'achèvement des logements. La mise en place d'une ADIL sur le territoire Mahorais pourrait répondre à ce besoin².

Proposition n° 33 : Planter rapidement une ADIL à Mayotte.

Par ailleurs, il est constaté que **l'accompagnement social des ménages**, tant en amont, au moment du relogement, qu'après sa réalisation, **doit tenir une place importante dans la stratégie de sortie de l'habitat indigne.** Ces premières opérations se doivent d'être « exemplaires » et de tenir pleinement compte des attentes des populations concernées. La délégation d'Action Logement à Mayotte souligne à cet effet qu'il « *faut veiller à bien définir le produit "relogement" en tenant compte des profils et des besoins des ménages actuels (mise à l'abri, accession sociale, locatif)* »³. Les solutions développées doivent s'inscrire dans une vision à moyen terme.

Or, en principe, l'outil des MOUS (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale) doit permettre d'accompagner les populations pour les aider à trouver des solutions de relogement. Leur déploiement n'est cependant pas satisfaisant en outre-mer.

¹ Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

² Réponse au questionnaire des rapporteurs.

³ Ibid.

Proposition n° 34 : Recourir de façon systématique à une Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) et augmenter leur financement pour faciliter les solutions de relogement et associer les populations concernées aux opérations de RHI.

La DGOM et la DHUP travaillent à la mise en place d'un nouveau « produit », le logement à loyer très social adapté (LLTSA), pensé pour accueillir les ménages qui n'ont pas les ressources suffisantes pour accéder au logement social classique. Ce nouveau produit doit permettre d'offrir des solutions aux ménages les plus modestes contraints de résider dans des bidonvilles en réduisant les coûts de construction permettant ainsi d'obtenir des loyers très modérés¹. Selon Isabelle Richard de la DGOM, ce produit visera « à participer à la résorption des bidonvilles avec des logements très sociaux adaptés et des loyers de sortie très bas »².

Des premières expérimentations de LLTSA, financées sur les crédits RHI de la LBU, ont eu lieu à Mayotte dans le bidonville du talus Majicavo à Koungou.

Ce projet pilote de résorption **du talus Majicavo**, mené avec la Fondation Abbé Pierre, a démontré la possibilité de construire des logements à coûts modérés (50 000 euros par logement hors aménagement), rapidement (du fait de l'industrialisation du processus de construction) tout en valorisant des matériaux locaux comme la brique de terre compressée (BTC)³.

Les procédés architecturaux ont été adaptés et repensés pour Mayotte en permettant une résistance aux cyclones et aux séismes par une structure en ossature métallique. Le LLTSA prévoit en outre d'introduire des caractéristiques minimales simples pour garantir le confort thermique de la construction et une bonne ventilation. Ces logements pourront également déroger aux règles acoustiques et à l'obligation d'ascenseur dès le deuxième étage (R+2)⁴.

Kamel Senni considère que cette expérimentation, fondée sur un principe *d'auto-finition encadrée* « montre qu'avec des méthodes, des équipes formées et un soutien financier, on obtient des résultats. Pour un changement d'échelle, un soutien bien plus important sera nécessaire »⁵.

Proposition n° 35 : Généraliser l'usage du produit Logement locatif très social adapté (LLTSA), notamment à Mayotte et en Guyane.

¹ Le talus Majicavo, retour d'expérience de la résorption d'un bidonville, Ville de Koungou.

² Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

³ Ibid.

⁴ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

⁵ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

c) *Promouvoir l'autoconstruction et l'auto-réhabilitation encadrées et développer des solutions innovantes*

(1) Les limites des Opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL)

La loi Letchimy de 2014 a introduit en outre-mer deux nouveaux dispositifs de lutte contre l'habitat indigne : les résorptions de l'habitat spontané (RHS) qui recouvrent un périmètre plus restreint que les RHI et les opérations groupées d'améliorations de l'habitat (OGRAL). Les opérations OGRAL permettent de réaliser des travaux chez les habitants « sans droit ni titre », afin qu'ils disposent de conditions de logement et de vie dignes, en apportant des garanties minimales de sécurité et de confort.

Les OGRAL sont, en théorie, de « petites » opérations préalables à de grosses opérations d'aménagement à l'échelle d'un quartier tels les RHI ou les RHS qui ont, de par leurs coûts, leur importance et le portage politique qu'elles supposent, de longs délais de mise en œuvre. **Or, pour l'Association nationale des compagnons bâtisseurs (ANCB), « ce n'est pas le mode de fonctionnement actuel : les travaux s'arrêtent en général totalement quand l'OGRAL se termine »**¹. L'OGRAL ne peut à elle seule solutionner durablement les problèmes d'indivision qui demeurent après les travaux, d'autant plus que les travaux « légers » d'amélioration de l'habitat réalisés ne garantissent pas une sortie pérenne de l'indignité.

Proposition n° 36 : Encourager la réalisation d'opérations de résorption de l'habitat spontané (RHS) en sortie d'OGRAL pour sortir durablement les ménages concernés de l'indignité.

Financement d'une OGRAL

Concernant le financement des opérations OGRAL, **trois enveloppes de financement sont ouvertes aux maîtres d'ouvrage**, à savoir :

- l'étude préalable subventionnable par l'État sur la base de 10 000 euros au maximum pour une quinzaine de logements, au taux maximum de 80 % ;
- la MOUS subventionnable par l'État sur la base de 1 000 euros au maximum par logement au taux maximum de 80 % ;
- l'acquisition de matériaux dans le cadre de projets d'Auto-Réhabilitation Accompagnée (ARA) subventionnable par l'État sur la base de 80 % d'un montant maximum de 5 000 euros par logement.

¹ Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

À ces trois financements, peuvent être adjoints aux occupants :

- une subvention de l'État pouvant s'élever à 80 % d'un montant maximum de travaux subventionnables de 10 000 euros HT par logement (un bonus limité à 4 000 euros HT peut être apporté en cas de présence d'amiante) ;

- l'acquisition de matériaux subventionnables par l'État sur la base de 80 % d'un montant maximum de 5 000 euros par logement. Par expérience, nous pouvons affirmer que ces montants sont insuffisants, ne serait-ce que pour remettre un logement aux normes actuelles de décence.

À La Réunion, qui est le territoire le plus avancé en termes d'expérience de mise en œuvre de projets OGRAL, un chantier d'ARA coûte en moyenne 30 000 euros, soit 12 000 euros de matériaux et 18 000 euros d'accompagnement. De plus, l'accompagnement social et technique pour mettre en place de l'ARA est assez intense et quasi quotidien parce que le public accompagné souffre d'un cumul significatif de problématiques. Le forfait MOUS à 1 000 euros par ménage ne peut en aucun cas y suffire.

Source : réponse au questionnaire des rapporteurs.

Le dispositif OGRAL a été expérimenté pour la **première fois à La Réunion par les Compagnons Bâisseurs dès 2015**, puis **en 2019 en Guyane** et le sera **prochainement aux Antilles**. Ces projets ont permis de rénover cumulativement presque une centaine de logements, que ce soit les toitures et charpentes (notamment en Guyane), les sanitaires, la pose d'isolation, la réfection des murs et des sols, le réaménagement des pièces pour adapter le logement à la composition familiale, l'évacuation des eaux usées ou la pose de chauffe-eaux solaires.

Pour l'Association nationale des Compagnons Bâisseurs, « *ce dispositif semble bien adapté aux problématiques sociales et de logement que rencontrent ces habitants, mais les financements nous semblent insuffisants* »¹.

Par ailleurs, la forme retenue jusqu'ici pour mettre en œuvre les OGRAL, en **Auto-Réhabilitation Accompagnée (ARA)** ne semble pas adaptée à l'ensemble des ménages, notamment les plus âgés, puisque selon Pascal Fouque, il s'agit « *avant tout d'un outil de réinsertion de personnes en difficulté, en redonnant de la dignité à leur habitat* »².

La DGTM de Guyane et les acteurs partenaires ont accepté de considérer l'apport des habitants dans les montages financiers des dossiers de demande d'aide à l'amélioration de l'habitat, en le valorisant au SMIC horaire. Cet apport est particulièrement nécessaire pour des ménages impécunieux, qui n'ont pas de statut d'occupation reconnu et ne peuvent donc avoir accès au crédit. Les Compagnons Bâisseurs soulignent que l'inscription « *au devis du projet, au même titre que la main d'œuvre d'une*

¹ Table ronde Habitat indigne, Caroline Lleu-Etheve, 8 avril 2021.

² Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

entreprise artisanale, de ce temps et de cette énergie engagés permettent également d'augmenter l'assiette de calcul et d'obtenir ainsi une subvention plus importante au bénéfice du ménage concerné »¹.

(2) Les opérations d'autoconstruction et d'auto-réhabilitation encadrées encore trop peu utilisées

Aux Antilles, les pratiques **d'autoconstruction (ACE) et auto-réhabilitation encadrées (ARE)** restent encore trop peu développées, puisque « *les démarches visant à faire évoluer les modes constructifs sont localement peu déployées pour des questions de coût de construction mais aussi en raison d'un réseau des professionnels de la construction mal constitué et peu propice aux évolutions techniques* »².

Les techniques d'autoconstruction (ACE) et d'auto-réhabilitation encadrées (ARE) sont encouragées par les Compagnons Bâisseurs qui y ont vu **une efficacité prononcée à Saint-Martin, post-Irma** : « *Nous avons réalisé environ 140 toitures et charpentes à Saint-Martin à la suite du cyclone Irma, selon les normes antisismiques et anticycloniques en vigueur. Il n'y a pas eu plus de problèmes que s'ils avaient été réalisés directement par un artisan* »³. Ces dispositifs présentent **l'avantage de réduire les coûts de construction**. Les principaux inconvénients relevés en audition tiennent **au refus des assureurs de garantir ces travaux** alors que les constructeurs sont accompagnés par des professionnels du bâtiment.

Jean-Max Léonard, président de l'ILOM, signale que « *l'autoconstruction fait face à une raréfaction des acteurs de l'assurance sur nos territoires. Nous n'arrivons pas à obtenir de garanties décennales sur de telles opérations* »⁴. Cette **situation assurantielle précaire** engendre, selon les Compagnons Bâisseurs, « *un niveau de risque incohérent avec la volonté de l'État d'intervenir chez ces habitants et fait peser sur les structures associatives un niveau de responsabilité qu'elles ne peuvent assumer sur la durée* ». Il apparaît ainsi **nécessaire de garantir le soutien des assurances** pour encourager le développement des opérations d'autoconstruction encadrée (ACE) et d'auto-réalisation encadrée (ARE) en outre-mer. De plus, **les aides de l'ANAH prévues en matière d'auto-réhabilitation encadrée (ARE) ne sont pas mobilisables en outre-mer** puisqu'elles s'adressent principalement à des propriétaires occupants.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Ibid.

³ Table ronde Habitat indigne, Caroline Lleu Etheve, 8 avril 2021.

⁴ Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

Proposition n° 37 : Afin d'assurer leur développement, permettre le soutien des assurances sur les opérations d'autoconstruction et d'autoréhabilitation encadrées.

(3) L'expérimentation du permis de louer

Le **permis de louer** est un dispositif prévu par la loi n° 2014-355 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) qui « *pourrait être utile pour prévenir des situations d'habitat indigne et lutter contre les marchands de sommeil* »¹. Cette mesure, instaurée depuis 2016, permet aux collectivités (EPCI ou commune) de délimiter des zones soumises à déclaration ou autorisation préalable de mise en location (hors logements sociaux et logements conventionnés) si le territoire comporte une part importante d'habitat dégradé.

Seule la ville de Saint-André (La Réunion) a souhaité expérimenter le dispositif en outre-mer, entre avril 2019 et juin 2020, sur un périmètre restreint au secteur du centre-ville concerné par le NPNRU et le programme Action Cœur de ville (ACV). La ville est actuellement en phase d'évaluation pour savoir si le dispositif doit être reconduit ou non.

Pascal Fouque considère que la **mise en place d'un tel dispositif ne peut « se faire de façon aussi restreinte »**, appelant à ce que ce permis **s'applique sur l'ensemble d'un territoire ou d'un département pour être efficace**. Pour la Fondation Abbé Pierre, au-delà de la question du périmètre, le dispositif a été peu probant en raison tant d'un **manque de moyens** humains déployés, de la **capacité à faire connaître cet outil** aux propriétaires sur le terrain que de **l'application de sanctions** prévues le cas échéant.

Proposition n° 38 : Étendre l'expérience du « permis de louer » à l'échelle d'un territoire pour en mesurer davantage l'efficacité.

¹Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

B. ACCÉLÉRER LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET TRÈS SOCIAUX SANS NÉGLIGER LA MIXITÉ SOCIALE ET LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE

1. Lever les blocages pour construire davantage de logements sociaux

a) Des freins multiples à l'augmentation massive du nombre de logements sociaux

(1) Seuls 15 % des ménages des DROM hébergés dans des logements sociaux

Le parc social est constitué dans les DROM de **160 000 logements**. Ce parc est insuffisant pour répondre à la demande. Ainsi, alors que **80 % de la population ultramarine** est éligible au logement social, la part des **ménages hébergés dans les logements sociaux est de 15 %** dans les DROM et ce chiffre est **quasi nul à Mayotte**¹. Les populations habitent donc majoritairement dans le parc privé.

Les **délais d'attente** pour l'obtention d'un logement social restent encore très élevés. Ainsi, à **La Réunion**, seule une demande de logement social sur 4 aboutit. Sur 33 120 demandeurs enregistrés en 2020, 7 492 ont obtenu un logement². Par ailleurs, de 2019 à 2020, le nombre de demandes datant de plus de 3 ans est passé de 2 300 à 3 300, soit une progression de plus de 35 %³.

Des obligations en termes de logement social dans les DROM ont pourtant été fixées.

61 communes sont ainsi astreintes à l'obligation fixée par **l'article 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000** de disposer d'un quota minimum de logement social. Cette obligation concerne 1 commune à Mayotte, 16 à La Réunion, 6 en Guyane, 17 en Guadeloupe et 21 en Martinique. **19 communes doivent disposer de 25 %** de logements sociaux au minimum et **42 communes doivent respecter un taux de 20 %**.

Par ailleurs, le PLOM 2 fixe comme objectif d'atteindre **30 % de logements locatifs très sociaux (LLTS)** dans le parc de logement social **d'ici 2022**.

¹ Rapport de la Cour des comptes, *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*, septembre 2020.

² Réponse au questionnaire des rapporteurs.

³ Ibid.

(2) Des réticences possibles de la part des communes et des bailleurs

Les projets de construction de logements sociaux doivent parfois faire face à la réticence de certaines communes. Plusieurs DEAL signalent les **réticences nombreuses des communes à accorder des permis de construire pour des ensembles très sociaux**, pour prévenir la création de poches où se concentreraient des difficultés.

L'ARMOS océan Indien note qu'à La Réunion, les communes ayant atteint leurs obligations SRU « *peuvent avoir la tentation de considérer que les efforts réalisés sont suffisants alors que les besoins restent très importants et que la réponse à la demande sociale passe par un soutien de tous les acteurs à la production de nouveaux logements* »¹.

Thierry Romanos, président de la SIKOA, constate également « *des difficultés pour construire des LLTS. Nous sommes face à des maires et des collectivités qui refusent sur leur territoire des logements très sociaux, au profit de logements intermédiaires, de logements libres et éventuellement de PSLA* »².

Certains particuliers peuvent également bloquer le lancement des opérations. L'ARMOS océan Indien indique rencontrer de plus en plus de difficultés dans **l'acceptation des opérations de logement social par les riverains**, avec une multiplication des recours sur les permis de construire³.

Par ailleurs, certains bailleurs restent peu enclins à lancer des programmes de construction de logements sociaux **hors des agglomérations et de leur périphérie**. Corinne Vingataramin, directrice de l'EPF de Guadeloupe, constate un « *accroissement depuis quelques années du déséquilibre entre l'agglomération centrale et le reste du territoire guadeloupéen* », certains opérateurs, par crainte de créer des logements vacants, « *hésitent à construire dans les petites communes rurales alors que le besoin en logements y existe également* »⁴.

(3) Des délais allongés pour l'obtention des garanties d'emprunt

Les bailleurs sociaux ultramarins font également part de leurs difficultés à obtenir des **garanties d'emprunt de la part des collectivités** pour leurs opérations.

Ainsi, Jules Goval, directeur général de la SIKOA, considère que les difficultés d'obtention de garanties d'emprunt constituent un « *vrai verrou qui bloque le développement du logement social* »⁵. L'ARMOS Guadeloupe indique de même que « *l'obtention des garanties d'emprunt reste un facteur de retard dans la finalisation des opérations* »⁶. Alix Huygues Beaufond, présidente

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Table ronde Guadeloupe, 15 avril 2021.

³ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

⁴ Table ronde Guadeloupe, 15 avril 2021.

⁵ Ibid.

⁶ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

du comité territorial d'Action Logement de Guadeloupe, observe également que les « *délais de garantie d'emprunt sollicitée auprès des communes pour les prêts délivrés par la Banque des territoires sont un vrai problème en Guadeloupe, considérés comme trop longs* »¹.

Or, lorsque les garanties d'emprunt ne sont pas accordées dans le délai de 18 mois suivant l'engagement de l'opération, cette dernière doit faire **l'objet d'un désengagement des crédits**.

Ces difficultés s'expliquent pour diverses raisons :

- plusieurs acteurs auditionnés pointent notamment la nécessité de mener un travail de pédagogie pour rappeler aux collectivités que **ces garanties d'emprunt n'affectent pas leurs ratios prudentiels**,
- comme rappelé plus haut, une intercommunalité n'ayant pas approuvé de Programme local de l'habitat (PLH) ne peut pas **apporter de garanties d'emprunt aux opérations des bailleurs sociaux**,
- compte tenu de la **situation financière de certaines collectivités**, la **CDC refuse** dans certains cas la garantie apportée par une collectivité.

Afin de réduire les délais d'obtention des garanties d'emprunt, il conviendrait de faciliter l'octroi de ces garanties par les collectivités. Une solution consisterait à **autoriser les EPCI n'ayant pas encore finalisé leur PLH à apporter une garantie d'emprunt**.

Proposition n° 39 : Autoriser, à titre dérogatoire, les établissements publics de coopération intercommunale, pendant la phase d'élaboration de leur PLH, à garantir les emprunts des bailleurs sociaux.

Le soutien de la CGLLS aux organismes de logements sociaux d'outre-mer

La Caisse de garantie du logement social (CGLLS) a une **double** mission : **garantir les prêts réglementés par la CDC aux bailleurs sociaux** (en l'absence d'une garantie des collectivités territoriales), **prévenir les difficultés financières des OLS** et leur proposer des procédures d'aides adaptées.

En l'absence de garanties par une collectivité, les prêts au logement social peuvent être garantis, à titre subsidiaire, par la CGLLS. Elle n'intervient que **si la garantie des collectivités locales n'a pas pu être obtenue** ou **lorsque la CDC refuse la garantie d'une collectivité** connaissant des difficultés financières. La situation financière des collectivités ultramarines étant détériorée, les organismes de logements sociaux sollicitent souvent la garantie de la CGLLS.

¹Réponse au questionnaire des rapporteurs.

S'agissant des **procédures d'aides**, depuis la prise de participation par CDC Habitat, **aucune SIDOM filiale de CDC Habitat** n'a conclu de protocole avec la CGLLS¹.

Cependant, la **SEMADER** a signé un protocole d'aide avec la CGLLS en décembre 2013, qui a impliqué une augmentation de capital de 6 millions. En 2019, la société est sortie du plan CGLLS. De même, au titre d'un protocole de septembre 2015 avec la CGLLS, la **SIGUY** a reçu 22 millions d'euros. Selon CDC Habitat, le redressement progressif des équilibres de gestion permet d'envisager, en 2021, la sortie de la SIGUY du plan CGLLS.

Si la **SIM** n'est pas en plan CGLLS, elle bénéficie d'une garantie de ses emprunts par la CGLLS (à 50 %) et par le Conseil départemental (50 %).

(4) Des cotisations à destination de la CGLLS non orientées vers la construction de logements sociaux

Les organismes de logement social d'outre-mer **cotisent à la CGLLS** en application des articles L. 452-4 et L 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation. Ces cotisations servent, en partie, à alimenter le **Fonds national des aides à la pierre (FNAP)**.

Or, le **FNAP**, qui contribue au financement des opérations de développement, d'amélioration et de démolition du parc de logements locatifs sociaux appartenant aux bailleurs sociaux, **n'intervient pas dans les DROM**.

Cette situation donne le sentiment à de nombreux opérateurs de **payer sans en recevoir de bénéfice**.

Pour remédier à cette situation, il pourrait être envisagé de **flécher une partie des cotisations versées au FNAP vers la LBU**. Ces cotisations pourraient alimenter le FRAFU, en recréant la ligne « surcoût architectural », qui permettrait de répondre aux renchérissements des opérations.

Proposition n° 40 : Rediriger les cotisations des bailleurs sociaux ultramarins au FNAP vers la LBU, en recréant la ligne « surcoût architectural » du FRAFU.

b) Des coûts des matériaux élevés et un système fragile de la construction

(1) Des matériaux importés aux coûts très élevés

Les coûts de construction restent **très élevés en outre-mer** et renchérissement les opérations.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

Sophie Charles, maire de Saint-Laurent-du-Maroni, rappelle ainsi que « *l'enclavement du territoire fait que les coûts de construction sont souvent multipliés par **deux, trois ou quatre**, en fonction des territoires. Dans les communes de Grand-Santi, de Papaïchton ou de Maripasoula, l'acheminement de certains matériaux **ne peut se faire que par pirogue**. Lorsque du ciment est acheté à un prix supérieur à ceux pratiqués à Cayenne, et qu'il transite par le fleuve, son prix double, voire triple... C'est d'ailleurs valable pour les autres matériaux vendus dans ces communes* »¹.

Le secteur de la construction doit par ailleurs faire face, comme dans l'Hexagone, à une **pénurie de matières premières**. L'ARMOS océan Indien indique ainsi assister « *depuis quelques mois à une augmentation très significative des coûts de gros œuvre directement liée à l'augmentation des prix du béton, ce qui vient encore renforcer les difficultés à produire les logements dont le territoire a besoin* »².

Afin de diminuer les coûts des matériaux, les produits entrant dans la fabrication des logements sociaux devraient être reconnus comme des produits de première importance et bénéficier de ce fait **d'une réduction d'octroi de mer**. Cependant, cette réduction ayant pour conséquence **d'amoinrir les recettes des collectivités territoriales**, une compensation par l'État sera nécessaire.

Proposition n° 41 : Réduire la taxe d'octroi de mer sur les matériaux utilisés dans le cadre de construction de logements sociaux.

(2) Le besoin de remédier à la fragilité des secteurs locaux du BTP

Plusieurs difficultés illustrent la **fragilité des secteurs de la construction en outre-mer**.

Nicolas Bonnet, directeur gouvernance et territoire d'Action Logement, rappelle que seul un **nombre restreint d'entreprises sur les territoires peuvent répondre présents sur les grandes opérations de plus de 50 logements** : « *les petites entreprises n'ont pas forcément les moyens financiers et humains pour prendre en charge les chantiers de moindre importance* »³.

¹ Audition Guyane, 6 mai 2021.

² Réponse au questionnaire des rapporteurs.

³ Audition USH/AL/USHOM, 28 janvier 2021.

Les appels d'offres sont souvent **insuffisamment allotis** et les PME n'ont pas les compétences requises pour y répondre. Comme le souligne le rapport IGA CGefi¹, ces PME gagneraient à se regrouper mais « *elles savent rarement le faire (compétence insuffisante en maîtrise d'œuvre) d'autant que les délais de réponse aux appels d'offres sont souvent considérés comme très courts* ». Par ailleurs, les entreprises déplorent de ne pas avoir de **visibilité sur les opérations à venir** et donc de ne pas pouvoir **organiser suffisamment à temps leur offre**. De nombreux appels d'offres restent alors infructueux.

L'ARMOS océan Indien fait observer que « *la baisse d'activité liée, en particulier, à la fin de la défiscalisation dans le privé a eu pour conséquence la fermeture d'un nombre important de ces entreprises et la fragilisation de beaucoup de celles qui ont réussi à poursuivre leur activité* »².

Enfin, les entreprises de la construction en outre-mer doivent par ailleurs faire face à des **délais de paiement excessivement longs**.

De **nombreux appels d'offres restent infructueux** et les retards dans les livraisons des chantiers sont nombreux. La DEAL Mayotte indique ainsi que les « *chantiers sont souvent retardés du fait d'un tissu de petites et moyennes entreprises fragiles dans le second œuvre sur le territoire (dépôt de bilans fréquents) et de la multiplication des chantiers d'équipements publics qui saturent les capacités de production des majors du BTP présents* »³.

(3) Des difficultés en matière de formation pour la construction de logements

Le secteur de la construction constitue aussi dans les DROM un **outil pour le développement de l'emploi**. Ce secteur représente autour de 10 % de la valeur ajoutée produite dans les territoires et entre 6 % et 12 % de l'emploi salarié⁴. Outre son rôle pour répondre au déficit de logements en outre-mer, le BTP permet d'assurer un **avenir professionnel pour de nombreux publics**.

Il apparaît cependant qu'il existe encore un déficit de formation en la matière. S'agissant de la Guyane, Sophie Charles indique ainsi qu'« *à Saint-Laurent-du-Maroni, 60 % de la population a moins de 20 ans, mais nous n'avons que 10 % de formation qualifiante sur le territoire, le reste se trouve à Cayenne* »⁵.

¹ Rapport IGA CGefi, avril 2020.

² Réponse au questionnaire des rapporteurs.

³ Ibid.

⁴ Chiffres de l'IEDOM.

⁵ Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

La DEAL de Mayotte indique quant à elle que « *des formations existent actuellement sur Mayotte, en Bac Pro notamment, mais restent insuffisantes à ce jour compte tenu des besoins que connaît le territoire. Face à ce constat, un projet de nouveau lycée des métiers du bâtiment avec 2 000 places sera réalisé d'ici 3 ans* ».

Le **Service militaire adapté (SMA)** développe aujourd'hui des offres de formation dans le domaine du BTP. Tous les régiments du SMA ne présentent cependant pas de formation dans ce domaine. Par ailleurs, il reste difficile de rapprocher les offres des entreprises des formations délivrées.

Proposition n° 42 : Renforcer les moyens du SMA pour accroître les offres de formation en matière de BTP.

c) *La nécessité d'accroître l'offre de logement à loyers très sociaux (LLTS)*

(1) Une insuffisance de l'offre de LLTS

70 % de la population ultramarine relève du LLTS. Cependant, l'objectif d'atteindre 30 % de **logements très sociaux (LLTS) dans le parc social** n'est pas encore atteint. Comme le rappelle Isabelle Richard, « *alors que la majorité de nos concitoyens d'outre-mer relève de logements très sociaux, la part des financements des logements très sociaux dans les financements au logement social en outre-mer reste insuffisante* »¹.

L'USH alerte également sur **l'insuffisance de la part du LLTS dans le parc social des DROM**, au regard des caractéristiques de ce dernier. Pour Mayotte, la DEAL fait observer que « *le parc du logement social financé à Mayotte fin 2020 est de 2 090 logements, dont 1 173 LLTS, avec une tendance à la baisse en proportion des LLTS alors que ce sont les logements locatifs les plus abordables pour la population de Mayotte* »².

La DEAL de Guadeloupe indique que **60 % de la population est éligible au LLTS** (double de la part observée dans l'Hexagone) mais que le parc social ne compte que **12 % de LLTS**. Il en résulte que 80 % des occupants du parc social relèvent du LLTS et sont logés dans des LLS, des loyers parmi les plus chers de France³.

(2) Ouvrir d'autres possibilités de cofinancement des LLTS

Les opérations de LLTS sont par nature plus **difficiles à équilibrer**. Les opérations doivent alors être **couplées avec d'autres types de logements**. Comme le précise Philippe Clemandot, **responsable du département**

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

² Réponse au questionnaire des rapporteurs.

³ L'écart entre les loyers du parc public et ceux du parc privé n'est que de 1 à 1,5 (6,1 €/m² dans le parc social contre 9 à 10 €/m² dans le parc privé) en Guadeloupe lorsqu'il est de 1 à 3 en Île-de-France (6,8 €/m² contre 20 €/m²) (DEAL Guadeloupe).

Immobilier et Développement de la Fédération des entreprises publiques locales (EPL), « le pourcentage des LLTS reste faible dans les opérations réalisées, car les bailleurs ont *intérêt à équilibrer économiquement leurs opérations* pour préserver une bonne gestion. Les LLTS demandent davantage de fonds propres pour équilibrer les opérations »¹.

L'enjeu du **cofinancement des opérations de LLTS** reste central. La **Fédération des EPL** rappelle ainsi qu'en Guadeloupe, seuls le **Conseil départemental** et la **Caisse d'allocations familiales** sont cofinanceurs. L'ARMOS Guadeloupe estime ainsi essentiel que « *d'autres partenaires se positionnent pour améliorer la part des LLTS dans le parc social* »².

Action Logement, dans le cadre de son plan d'investissement volontaire (PIV) doit apporter des aides à **destination des bailleurs pour améliorer l'équilibre des opérations de LLTS**. Elle indique qu'en 2020, 27 % des opérations neuves qu'elle a financées sont **agrées LLTS**.

Par ailleurs, le PLOM 2 prévoit la possibilité de revoir les paramètres de financement du LLTS par la LBU pour la rendre plus attractive, **sur le modèle du « PLAI adapté »**³ dans l'Hexagone. Si le ministère des outre-mer a annoncé étudier son adaptation dans les territoires ultramarins, cette mesure n'a pas encore été mise en œuvre.

Proposition n° 43 : Augmenter massivement la part de LLTS en ouvrant la possibilité à d'autres partenaires de les cofinancer.

2. Assurer la mixité sociale et développer l'offre intermédiaire

a) *Face aux risques de concentration de « poches » de logements sociaux, développer les outils de mixité sociale*

(1) Des communes en moyenne plus étendues en outre-mer et donc nombreuses à être soumises aux obligations SRU

L'application de la loi SRU dans les DROM peut se révéler inadaptée pour répondre à la demande de logements.

Comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2020, les **communes des DROM sont en moyenne plus grandes que dans l'Hexagone** (en moyenne 30 communes par département, soit

¹ Audition EPL, 27 mai 2021.

² Réponse au questionnaire des rapporteurs.

³ Le Prêt locatif aidé d'intégration adapté permet un financement complémentaire apporté aux opérations de logements locatifs très sociaux programmées en PLAI de « droit commun » sur les territoires, sous réserve de contreparties sociales définies par cahier des charges.

dix fois moins que dans l'Hexagone). Il en est, par conséquent, de même pour les EPCI, de **trois à six par département**, ce qui conduit à ce que la majorité d'entre elles compte plus de 50 000 habitants.

Cette situation conduit à ce que des **communes semi-rurales se voient assignées des objectifs SRU** alors même que les tensions sur le marché de l'immobilier sont limitées et les besoins en logements sociaux faibles. À l'inverse, l'objectif de 25 % de logements sociaux s'appliquant à certaines EPCI peut paraître insuffisant compte tenu de l'ampleur de la demande et de la concentration des activités économiques sur ce territoire.

Par ailleurs, l'application de la **loi SRU dans les communes-centres peut accentuer les concentrations de « poches » de logements sociaux**.

L'organisation de la **mixité sociale** doit conduire à implanter différentes catégories d'habitat dans le cadre d'opérations d'aménagements concertés. L'ARMOS océan Indien souligne que dans certaines zones *« les équilibres sont parfois difficiles à trouver compte tenu de la faible demande de logement privé. Dans ces cas-là, il est nécessaire de limiter en volume la production de logements pour éviter de trop fortes concentrations de logements sociaux et de viser des développements de nouveaux quartiers de taille raisonnée »*¹.

Pour éviter la concentration de « poches », plusieurs bailleurs sociaux relèvent que la mixité sociale consisterait désormais à **réorienter les ménages aux revenus relativement plus élevés dans les quartiers concentrant des logements sociaux**. Or, ce flux inverse est empêché par les plafonds de ressources requis des ménages demandeurs qui sont plus faibles que dans l'Hexagone, ce qui accentue la **concentration de population très démunie dans les logements locatifs sociaux**.

(2) Des Prêts locatifs sociaux (PLS) indispensables pour la mixité sociale mais limités par des quotas trop restreints

Le prêt locatif social (PLS) peut constituer un outil pour le **développement de la mixité sociale**.

Les **logements PLS**, dont les plafonds de ressources des locataires et de loyers correspondent à ceux du **logement intermédiaire**, sont particulièrement destinés aux personnes âgées ou handicapées et aux étudiants. Or, le financement des logements locatifs sociaux en PLS est limité par un quota défini à l'article 244 *quarter X* du CGI. *« Le nombre de logements agréés par le représentant de l'État au titre d'une année ne peut excéder 25 % de la moyenne des logements livrés au cours des trois années précédentes dans le département »*.

Les logements PLS ne représentaient que 3 % du parc social de la Martinique en 2019. À Fort-de-France, la proportion est de 2 %, avec 240 logements. Selon la DEAL de Martinique, *« l'augmentation du quota PLS*

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

en Martinique serait indispensable à l'exemple de la hausse accordée au département de La Réunion. Compte tenu de la moyenne de logements livrés par an (600/an), un taux de 50 % est à envisager. Ainsi le nombre de PLS maximum pouvant être agréé passerait à environ 300 par an ce qui reste acceptable compte tenu du taux actuel de 3 % de PLS du parc social »¹.

Proposition n° 44 : Augmenter les quotas de logements en prêt locatif social (PLS) pour l'ensemble des DROM afin de renforcer la mixité sociale.

b) Mieux suivre l'évolution des prix des loyers

(1) Des loyers élevés dans le parc privé mais aussi dans le parc social

La connaissance du **parc locatif privé** reste encore à parfaire. Le parc privé est par ailleurs peu évoqué dans les instances de coordination des acteurs du logement.

Plus particulièrement, les **loyers du parc privé** doivent faire l'objet d'un meilleur suivi par les services de l'État.

Les loyers sont ainsi très élevés dans le **parc privé guyanais**. Julie Guirado, de l'agence AUDeG indique ainsi que « *le loyer médian dans le privé atteint 15 euros du mètre carré, et la location atteint souvent 800 euros mensuels, ce qui est comparable à des métropoles comme Lyon ou Bordeaux* »².

Le prix des loyers reste aussi très élevé à Saint-Pierre-et-Miquelon. Bernard Briand, président de la collectivité, indique qu'« *avec un rapport offre/demande déséquilibré, les prix ont explosé* »³. Pour Foussi Moussa, maire adjoint de Saint-Pierre, « *la problématique principale du logement à Saint-Pierre concerne la **flambée des prix des loyers**. Les fonctionnaires qui arrivent sur l'archipel ont davantage intérêt à acheter, même s'ils ne restent que 4 ans, que de louer à des tarifs exorbitants* »⁴.

Le niveau élevé des loyers concerne le parc privé **mais aussi le parc social**. En Guadeloupe, les loyers du parc social sont en moyenne de 6,10 euros/m², parmi **les plus élevés de France**, avec un ratio entre le prix du parc social et le prix du parc privé de 1,5 en Guadeloupe contre un ratio de 3 en région parisienne.

Pour La Réunion, Gilles Tardy, président de la SHLMR, constate que « *les loyers les plus bas qui étaient autour de 4 euros le m² passent à **6,60-7 euros**, parce que les **financements ne nous permettent plus d'établir des loyers*** »

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

³ Table ronde Saint-Pierre-et-Miquelon, 15 avril 2021.

⁴ Ibid.

suffisamment abordables pour toutes les catégories de population et en particulier pour les familles monoparentales, avec un ou plusieurs enfants, ayant un reste à vivre très limité. Pour certaines catégories de population et certaines structures familiales, l'aide au logement n'est pas suffisante pour stabiliser les ménages »¹.

(2) Des observatoires des loyers en cours de déploiement

Parmi les DROM, La Réunion est aujourd'hui le seul département à avoir un Observatoire local des loyers. Cet observatoire permet de **disposer de données fiables et comparables dont les résultats peuvent amener à ajuster certaines politiques publiques locales.**

François Adam, directeur de la DHUP assure que « *les Observatoires des loyers sont en cours de déploiement par les ADIL (Agences départementales pour l'information sur le logement) dans tous les DROM* »². La mesure 1.1.2 du **PLOM 2** envisage de mettre en place « *dans chaque territoire des observatoires locaux du foncier, du logement et de l'habitat, intégrant le suivi du foncier, des loyers privés, des transactions et des copropriétés dégradées* ».

La déclinaison territoriale du PLOM 2 indique qu'un observatoire des loyers est opérationnel sur la communauté d'agglomération de Cap Excellence mais que son « *financement n'est pas garanti* ».

La DGOM indique par ailleurs que « *La signature de conventions d'utilité sociale (CUS) entre l'État et les bailleurs encourage également ces derniers à limiter la progression des loyers, c'est ce qui a été fait par exemple à La Réunion* ».

C. MENER UNE POLITIQUE AMBITIEUSE DE RÉHABILITATION COMPTE TENU DU DÉLABREMENT IMPORTANT DU PARC DE LOGEMENTS ET DE L'URGENCE DES BESOINS À SATISFAIRE

1. Renforcer l'ambition sur l'amélioration de l'habitat

a) Des dispositifs incitatifs insuffisamment adaptés

(1) Une méconnaissance des besoins

Plus encore que l'Hexagone, les besoins en matière de réhabilitation sont considérables en outre-mer. À l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière économique et sociale, le Sénat avait insisté sur ce point en considérant que malgré la difficulté de l'arbitrage entre construction neuve et réhabilitation, il serait « *inopportun de séparer les deux notions* »³.

¹ Table ronde La Réunion, 13 avril 2021.

² Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

³ Avis présenté au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, Par M. Michel Magras, janvier 2017.

La ville de Saint André (La Réunion) souligne que : « *L'ampleur du parc ancien à rénover serait environ d'1/3, mais pour se prononcer plus précisément, il faudrait disposer du plan stratégique d'entretien des bailleurs sociaux que ces derniers peinent à partager en ce qui concerne le territoire saint-andréen du moins* »¹.

Les enjeux de réhabilitation sont encore trop peu pris en considération. Francis Saudubray rappelle ainsi que, pour la Martinique, « *il a été considéré que la production de logements sociaux était suffisante, sans prendre en compte la réhabilitation des centres villes et les logements insalubres qui auraient nécessité des financements significatifs* »².

(2) Des aides régionales disparates d'un territoire à l'autre

Les aides existantes pour les ménages divergent selon le territoire et il est très difficile de lister clairement l'ensemble des aides mobilisables tant elles sont plurielles et complexes.

Dans son rapport sur la situation du logement à La Réunion, la Fondation Abbé Pierre souligne les « *critères d'accès à rallonge, (...) la volonté des institutions de ne pas communiquer sur certaines possibilités de crainte d'un "appel d'air"* » ainsi que « *l'éparpillement des dispositifs* ».

Hormis sur les sites internet des collectivités ou organismes publics concernés, dont les renseignements sont parfois périmés, l'ADIL concentre les informations des principaux financeurs d'aides régionales. En Guadeloupe, l'ARSAH (Aide régionale à la solidarité à l'amélioration de l'habitat) mise en œuvre par la Région Guadeloupe, est un dispositif efficace, mais dont l'attribution mériterait d'être plus transparente. Ces aides régionales à destination des ménages pouvant parfois faire l'objet d'un usage très politique. De même, les sites internet des DEAL ne permettent pas souvent de disposer d'une information claire et lisible sur ce sujet.

À La Réunion, la ville de La Possession fait partie de ces communes volontaristes qui publient annuellement un guide très complet réunissant les aides distribuées par les différents financeurs (Département, Région, CAF, Action Logement, État via la LBU, etc.).

Ce type d'action devrait être réalisé dans chaque territoire sous forme d'un **guide spécifique aux outre-mer qui présente les aides et dispositifs mobilisables dans ces territoires dans le domaine de l'habitat et vient préciser les outils de financement du logement social propres à ces départements.**

Un tel guide est nécessaire, d'autant plus que les guides nationaux présentant les aides à l'amélioration de l'habitat de l'ANAH n'intègrent pas les spécificités des DROM.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs

² Audition Cour des comptes, 4 février 2021.

Il est également pertinent avec l'objectif de territorialiser la politique du logement et donner aux élus locaux des instruments de connaissance et de pilotage.

Proposition n° 45 : Élaborer un guide spécifique aux outre-mer qui présente les aides et dispositifs mobilisables dans ces territoires dans le domaine de l'habitat et précisant les outils de financement du logement social propres à ces territoires.

Aides à l'amélioration de l'habitat proposées par les collectivités

Martinique				
	Aide	Organisme attributaire	Bénéficiaires	Montant maximal de l'aide
1	Aide à la réhabilitation, complémentaire à l'Anah	CTM	PB	6 000 €
2	Aide expérimentale à l'amélioration de l'habitat	CAF Martinique	PB	6 000 €
3	Aide autonome à la réhabilitation	CTM	PO	4 200 € *
4	Aide autonome exceptionnelle pour la réhabilitation	CTM	PO / occupants à titre gratuit	20 000 €
5	Aide complémentaire à l'AAH de l'Etat	CTM	PO / occupants à titre gratuit	8 000 € *
Guadeloupe				
	Aide	Organisme attributaire	Bénéficiaires	Montant maximal de l'aide
1	Aide régionale de solidarité à l'amélioration de l'habitat (ARSAH)	Région	PO	20 000 € ou 24 000 € **
2	Aide pour les travaux prioritaires à l'amélioration de l'habitat	Département	PO	10 500 €
La Réunion				
	Aide	Organisme attributaire	Bénéficiaires	Montant maximal de l'aide
1	Aide à l'amélioration de l'habitat	Région	PO	20 000 €
2	Aide à l'amélioration de l'habitat	Département	PO	10 000 €
Guyane				
	Aide	Organisme attributaire	Bénéficiaires	Montant maximal de l'aide
1	Aide à l'amélioration de l'habitat dans le cadre d'une OPAH	CTG	PO	6 800 €
2	Aide à l'amélioration de l'habitat hors OPAH	CTG	PO	6 800 €
Mayotte				
	Aide	Organisme attributaire	Bénéficiaires	Montant maximal de l'aide
1	FASAAL (ex-Fonds d'Aide Sociale Urgence Logement)	Conseil Départemental	PO	20 000 €

PO : propriétaires occupants – PB : propriétaires bailleurs

* Cas général

** pour les résidents de Terre-de-Haut, Terre-de-Bas, La Désirade et Marie-Galante

Source : ADIL, Conseil départemental de Mayotte

(3) Rendre opérationnel le dispositif amélioration-acquisition

Le dispositif **d'acquisition-amélioration** consiste en une aide de l'État à l'acquisition d'un logement ancien dans le but d'y réaliser d'importants travaux d'amélioration.

Les auditions ont permis de constater que ce dispositif n'est pas **pleinement déployé** en outre-mer.

Jean-Max Léonard, président de l'ILOM considère « *qu'il faudrait rendre opérationnel le dispositif acquisition et amélioration* »¹, qui doit permettre d'associer les populations aux opérations de réhabilitation de leur logement.

Des arrêtés nationaux déclinés localement fixent les conditions permettant de bénéficier du dispositif d'acquisition-amélioration en outre-mer, en ciblant notamment les logements à vocation très sociale.

La **mesure 2.2.3 du PLOM 2019-2022** prévoit la révision des arrêtés nationaux encadrant les aides à l'accession et l'amélioration de l'habitat : les différences entre les territoires devront être justifiées par des spécificités locales. Bien que l'échéance de réalisation de cette mesure soit fixée à septembre 2020, **peu d'avancées ont été observées** depuis.

Il est nécessaire de réviser rapidement les arrêtés nationaux et locaux encadrant les aides à l'accession et à l'amélioration de l'habitat pour faciliter le déploiement du dispositif acquisition-amélioration en outre-mer.

Proposition n° 46 : Rendre opérationnel le dispositif acquisition-amélioration en outre-mer en procédant à la révision des arrêtés encadrant les aides à l'accession et à l'amélioration de l'habitat.

(4) Le non-recours à l'éco-prêt logement social

En 2018, a été mis en place, dans les départements d'outre-mer, l'éco-prêt logement social (éco-PLS DOM), un prêt à taux bonifié qui permet de financer les travaux de rénovation énergétique du logement.

Dans les DROM hors Mayotte, les logements éligibles à l'éco-PLS DOM doivent avoir été construits avant le 1^{er} mai 2010, date correspondant à la mise en œuvre de la première RTAA-DOM. À Mayotte, du fait du processus de départementalisation, le dispositif concerne les logements construits avant le 1^{er} juillet 2014.

¹ Table ronde Habitat indigne, 8 avril 2021.

Pour Lisa Sullerot, directrice des relations institutionnelles et collectivités locales d'AQC, ce dispositif « *n'est quasiment pas utilisé par les bailleurs sur les territoires ultramarins* »¹, alors qu'il permet d'affecter 16 000 euros par logement sur des bouquets de travaux et peut être assorti d'un prêt complémentaire de 2 000 euros pour répondre aux exigences environnementales.

Lisa Sullerot souligne également la « *complexité* » du dispositif éco-PLS DOM qui requiert, en l'absence de convention APL en outre-mer, l'avis conforme du préfet sur le niveau de loyer pratiqué après travaux et l'agrément des DEAL pour l'obtention du prêt. Dans l'Hexagone, le conventionnement APL garantit l'octroi de ce type d'aides « *qui fonctionnent* » auprès des bailleurs.

Une réflexion approfondie est à mener pour identifier les difficultés d'application en outre-mer d'un dispositif plébiscité par les bailleurs hexagonaux.

Proposition n° 47 : Simplifier les procédures d'octroi du prêt Eco-PLS DOM pour amplifier sa mobilisation par les bailleurs sociaux des départements d'outre-mer.

b) Amplifier les actions de l'ANAH pour l'amélioration de l'habitat

- (1) Déployer la vente d'immeuble à rénover (VIR) et le dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF) en outre-mer

À partir de 2020, l'ANAH a mis en place deux nouveaux dispositifs d'intervention en centres anciens : la **vente d'immeubles à rénover (VIR)** et le **dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF)**.

Ces dispositifs, « *assez complexes* » selon Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'ANAH, permettent à des opérateurs de logements sociaux de bénéficier de subventions de l'ANAH dans le cadre de la réhabilitation d'immeubles entiers, soit dans l'intention de les vendre, soit de les louer sur une durée de neuf ans permettant ainsi l'accession sociale à la propriété en centre ancien et la remise sur le marché de logements aux loyers encadrés.

Ces dispositifs auraient tout leur sens en outre-mer, en permettant de répondre aux problèmes posés par les mono-propriétés vacantes et dégradées nombreuses dans les centres-villes des DROM.

Cependant, la mise en œuvre de ces dispositifs ne peut se faire sans **adaptation aux contextes ultramarins en associant en amont les acteurs locaux** au diagnostic des besoins des territoires.

¹Audition AQC, 25 mars 2021.

Alix Huyghues Beaufond, présidente du comité territorial Action Logement de Guadeloupe, considère ainsi que la mise en œuvre des deux dispositifs « *suppose en amont un diagnostic partagé des besoins quantitatifs et qualitatifs, entre les différents financeurs et en concertation avec les élus du territoire* »¹.

La DEAL de Martinique considère également que le déploiement de ces nouveaux dispositifs doit se faire en concertation avec les acteurs locaux.

(2) Améliorer la qualité des constructions et lutter contre le vieillissement prématuré des logements

Les auditions ont fait état du **vieillissement accéléré** de logements neufs amenant à une dégradation rapide des conditions d'habitat.

Erick Fontaine, administrateur de la Conférence nationale du logement (CNL), déclare ainsi : « *un fléau à La Réunion est la qualité des logements construits. Nous déplorons de plus en plus de dégradations sur des logements neufs, des logements qui, au bout de quelques mois, deviennent indécents* ».

De même, **très peu d'opérations de rénovations** sont menées à cause du manque d'accompagnement financier des dispositifs, nombreux pour la certification du logement neuf, mais beaucoup plus restreints en matière de rénovation.

Selon Lise Sullerot, « *les aides de l'ANRU sont difficilement applicables aux projets de rénovations en outre-mer* », faute d'éligibilité des labels HPE rénovation et BBC rénovation dans ces collectivités.

L'ARMOS de Guadeloupe considère que l'enjeu de la formation et de la montée en compétences des acteurs est essentiel pour accompagner les chantiers de réhabilitation en site occupé. Ce sujet a été évoqué dans le cadre de la déclinaison territoriale du PLOM 2 qui envisage « *la faculté de cibler certaines formations diplômantes et de les labelliser* »². **Ces initiatives restent à promouvoir dans l'ensemble des territoires ultramarins.**

<p>Proposition n° 48 : Labelliser des formations diplômantes présentes localement pour accompagner la montée en compétence des acteurs de la réhabilitation.</p>

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

² Ibid.

2. Amplifier les opérations de renouvellement urbain

a) *Lutter contre l'ampleur de la vacance, un phénomène particulièrement répandu et préoccupant dans les outre-mer*

(1) Une absence d'opérateur outre-mer capable de traiter la vacance

La vacance de logement est, en outre-mer, un phénomène plus massif, et dont la croissance est beaucoup plus importante que dans l'Hexagone.

En 2017, suivant les données de l'enquête logement de l'INSEE, le parc de logements vacants s'établit à près de **118 442 logements vacants dans les DROM**, soit un taux de vacance de 12,5 %, bien supérieur à celui de l'Hexagone, estimé à 8,1 %. **Aux Antilles, 15,5 % des logements sont vacants**, dont une grande majorité est potentiellement indigne ou dégradée. Le taux de logements vacants dans le parc social martiniquais s'établit à 4 %, selon la DEAL de Martinique.

La situation est tout autant préoccupante dans les COM concernées, où la collectivité territoriale **de Saint-Martin recense près de 2 461 logements vacants pour un territoire comptant 13 901 résidences principales**.

Nombre de logements vacants en outre-mer

	Nombre de logements vacants	Taux de logements vacants en 2017
Guyane	8 948	10,1%
Guadeloupe	35 235	15,5%
Martinique	32 703	15,4%
La Réunion	32 188	8,7%
Mayotte	9 368	12,7%
DROM	118 442	12,5%
Saint-Martin	2 461	13,7%
Polynésie française	9 686	10,2%
Saint-Pierre et Miquelon	160	6,3%
COM	12 307	10,1%
Nouvelle-Calédonie	6 000 *	7,0%
France hexagonale	2 826 372	8,1%

**uniquement dans le parc social*

Source : Retours questionnaires des rapporteurs, INSEE/ISPF 2017 (RP, enquête logement)

La reconquête de la vacance est particulièrement difficile, notamment en centre-ville où les « démarches administratives sont particulièrement lourdes et complexes »¹. Les opérations de réhabilitations nécessitent en effet d'assurer la maîtrise du foncier et son traitement avant rétrocession à un opérateur.

Face à cette situation, la création d'un opérateur capable de traiter les situations de vacance, comme peut le faire la SIFAE dans l'Hexagone, est envisagée dans le PLOM 2019-2022.

La présence d'un tel opérateur capable de racheter des biens vacants pour les rénover est nécessaire pour répondre au défi posé par la vacance en outre-mer.

Proposition n° 49 : Sur le modèle de la Société immobilière et foncière d'action logement immobilier (SIFAE) dans l'Hexagone, implanter un opérateur capable de traiter les situations de vacance en outre-mer.

(2) Encourager le recours au bail à réhabilitation

Le bail à réhabilitation est un contrat par lequel un preneur s'engage à réaliser des **travaux d'amélioration** sur l'immeuble d'un bailleur (public ou privé) et à le conserver en bon état d'entretien en vue de **louer cet immeuble** à usage d'habitation pendant la durée du bail. Le bail à réhabilitation a notamment pour objectif de permettre à des propriétaires n'ayant pas les moyens de réaliser l'entretien ou les travaux d'amélioration de leur immeuble, de les louer à un preneur (collectivité territoriales, organismes HLM, SEM de construction, etc.) chargé d'effectuer les travaux nécessaires en contrepartie d'un loyer qu'il devra assumer.

Ce dispositif confère des avantages fiscaux tant au propriétaire, dont les prestations ou loyers perçus ont un caractère de revenu foncier, qu'à l'organisme preneur dont les travaux réalisés ne sont pas imposables.

Dans les DROM, un premier bail à réhabilitation a été réalisé en 2013 à Cayenne dans un immeuble anciennement squatté transformé en logements sociaux. De **nombreux blocages juridiques, dus notamment au fait que les outre-mer ne bénéficient pas des aides personnalisées au logement (APL)**, qui permettent « notamment de réduire la charge de prêt pour les propriétaires »², ont perturbé le déploiement de cette opération.

¹ Corine Vingataramin, directrice générale de l'Établissement public foncier de la Guadeloupe.

² Article de France Guyane, Jacques Julien, « Le premier bail à réhabilitation d'outre-mer à Cayenne ».

<https://www.franceguyane.fr/actualite/vielocale/le-premier-bail-a-rehabilitation-d-outre-mer-a-cayenne-177549.php>

L'extension de cet outil du bail à réhabilitation aux outre-mer est à encourager pour lutter contre l'ampleur de la vacance¹.

Proposition n° 50 : Encourager le recours aux baux à réhabilitation en outre-mer.

(3) Rendre effective la taxe sur les logements vacants outre-mer

Prévue à l'article 100 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM), **l'instauration de la taxe sur les logements vacants n'a toujours pas été mise en œuvre en outre-mer.**

Cette taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) permet de lutter contre la vacance de logements dans les zones tendues, identifiées par l'article 232 du Code général des impôts. L'application de la TLV conduit à la mise en vente du logement ou à sa mise en location.

Son application aux DROM se trouve ainsi conditionnée à l'adoption d'un décret modificatif du décret du 10 mai 2013 relatif au champ d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants instituée par l'article 232 du Code général des impôts.

La mesure 4.2.2 du PLOM 2019-2022 justifie cet état de fait par le défaut de « données suffisantes » pour définir les communes entrant dans le champ d'application de la TLV.

Le PLOM prévoit d'étudier les conditions pour mettre en place la taxe sur les logements vacants dans certaines agglomérations ultramarines. Cependant, cette mesure n'a pour l'instant pas abouti, à près d'un an de la fin du deuxième plan logement outre-mer. Considérant l'importance de la vacance dans les territoires d'outre-mer, **il est impératif de pouvoir mettre en œuvre la taxe sur les logements vacants dans l'ensemble des communes ultramarines.**

Proposition n° 51 : Instaurer dans les DROM une taxe sur les logements vacants.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

b) Un retard pris dans le déploiement du programme Action cœur de ville outre-mer

(1) Action cœur de ville (ACV) outre-mer

Pour accompagner la redynamisation des centres-villes, touchés par une accélération de la vacance de logements et une perte d'attractivité, le gouvernement a décliné, en 2018, le programme Action Cœur de ville (ACV) dans 222 villes moyennes incluant **15 villes ultramarines** :

- 3 en Guadeloupe : Basse-Terre, Pointe-à-Pitre et Les Abymes ;
- 2 en Martinique : Fort-de-France et Le Lamentin ;
- 2 en Guyane : Saint-Laurent du Maroni et Cayenne ;
- 4 à La Réunion : Le Port, Saint-André, Saint-Joseph et Saint-Pierre ;
- 3 à Mayotte : Mamoudzou, Dembeni, Petite-Terre avec les deux communes de Dzaoudzi-Labattoir et Pamandzi.

Les 14 conventions-cadre ACV ont été signées dans les territoires entre septembre 2018 et janvier 2019. Les opérations pilotées par les maires sont menées en liaison avec les partenaires financeurs du programme.

Selon l'USH, fin avril 2021, le total des engagements financiers cumulés en outre-mer est d'environ 41 millions d'euros, selon la répartition territoriale suivante :

- 11,8 millions d'euros à La Réunion ;
- 9,2 millions d'euros en Martinique ;
- 8,7 millions d'euros à Mayotte ;
- 7,8 millions d'euros en Guadeloupe ;
- 3,5 millions d'euros en Guyane.

Contribution des financeurs nationaux du programme Action cœur de ville

Région	ANAH	CDC	Action Logement	Total Etat
Guadeloupe	547 610,00 €	4 963 000,00 €	2 310 085,00 €	0,00 €
Guyane	20 612,00 €	179 000,00 €	0,00 €	0,00 €
La Réunion	17 368,00 €	2 215 000,00 €	0,00 €	1 875 911,32 €
Martinique	951 126,00 €	5 895 000,00 €	1 845 900,00 €	473 517,00 €
Mayotte	57 438,00 €	3 464 000,00 €	0,00 €	5 118 487,00 €
TOTAUX	1 594 154,00 €	16 716 000,00 €	4 155 985,00 €	7 467 915,32 €

Source : Union sociale pour l'habitat

Selon Valérie Mancret-Taylor, « *l'impact du programme Action cœur de ville est très positif* ». Ce programme rejoint la volonté du PLOM 2019-2022 de mettre en place des stratégies d'intervention qui concernent « *la rénovation de l'habitat, mais aussi l'amélioration de l'espace public, le développement des mobilités et le traitement des équipements* ».

Cependant, beaucoup de retard a été pris dans le déploiement du programme Action cœur de ville en outre-mer, s'expliquant par des difficultés techniques et une insuffisance des moyens d'ingénierie. L'USH indique ainsi que « *les capacités d'investissement des villes concernées sont obérées par leur situation financière dégradée* » et le « *manque de visibilité sur des financements pluriannuels* ».

De plus, il apparaît nécessaire de conforter et diversifier les moyens pour traiter l'habitat dégradé, très présent dans les villes concernées, dont « *l'importance constitue un obstacle à la revitalisation des centres-villes* ». Action Logement Mayotte souligne également « *le manque d'opérateurs en capacité d'intervenir, tant en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage que de maîtrise d'œuvre* ».

Opération de renouvellement de territoire (ORT)

Une opération de revitalisation de territoire (ORT) est un dispositif institué par l'article 157 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) qui vise la requalification d'un centre-ville à travers la définition d'un projet de territoire concerté entre les élus locaux et les services et agences de l'État.

Près de **229 conventions d'ORT ont été signées en 2021**, principalement au sein de villes labellisées Action cœur de ville (ACV), parmi lesquelles 9 communes ultramarines :

- Baie-Mahault, Pointe-à-Pitre, Les Abymes, Basse-Terre en Guadeloupe ;
- Cayenne, Saint-Laurent du Maroni Guyane ;
- Mamoudzou, Dembeni à Mayotte ;
- Saint-Joseph à La Réunion.

35 communes ultramarines labellisées « Petites villes de demain » (PVD), du nom du nouveau programme de revitalisation urbaine déployé par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) dans les villes de moins de 20 000 habitants, sont appelées à signer une convention-cadre qui vaudra également convention ORT.

(2) Des mesures à développer dans les zones hors QPV

L'article 244 quater X du CGI prévoit un crédit d'impôt dont le taux est de 40 % dans la limite d'un plafond de 50 000 euros par logement, pour les opérations de réhabilitations réalisées dans les DROM.

La loi de finances pour 2020 a étendu le crédit d'impôt aux logements sociaux de plus de vingt ans, hors PNRU, situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Par ailleurs, la loi de finances pour 2020 a étendu le crédit d'impôt aux travaux de démolition préalables à la construction de logements sociaux neufs dans les DROM, sous réserve que l'achèvement des fondations de l'immeuble intervienne dans un délai de deux ans suivant la date de fin des travaux de démolition¹.

Ces avancées sont positives mais demeurent insuffisantes pour faire face à l'ampleur des besoins de réhabilitation des DROM.

Gilles Tardy, directeur général de la Société anonyme d'habitations à loyer modéré de La Réunion (SHLMR), considère ainsi que le crédit d'impôt « *permet de débloquer les opérations de réhabilitation* », mais déplore qu'il « *ne concerne qu'une partie du parc* » de logements, étant donné que **seuls sont éligibles ceux situés en QPV**. Cette situation selon lui « *complètement incompréhensible* » au vu des besoins des territoires, prive les bailleurs sociaux des moyens d'intervention pour la réhabilitation d'immeubles situés hors quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Il convient ainsi d'étendre le bénéfice du crédit d'impôt aux immeubles situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville et d'augmenter le plafond pour garantir aux bailleurs les moyens de ces réhabilitations.

¹ Réponse au questionnaire des rapporteurs.

Proposition n° 52 : Étendre le crédit d'impôt pour le financement de la réhabilitation à l'ensemble du parc de logements locatifs sociaux de plus de 20 ans d'âge tout en garantissant l'augmentation de son plafond.

c) Soutenir les opérations de démolition et développer une filière amiante

(1) Construire la « ville sur la ville » pour éviter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols

Le **renouvellement urbain** consistant à reconstruire la ville sur elle-même tout en valorisant les ressources des territoires est à promouvoir pour répondre à leurs défis, et ce notamment aux Antilles.

Le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) qui succède au PNRU, porté par l'Agence nationale du renouvellement urbain (ANRU) est déployé dans **quatorze sites ultramarins**. Bien que la loi Lamy¹ de 2014 maintienne, en outre-mer, la compétence « renouvellement urbain » au niveau communal, des partenariats entre communes et EPCI ont été renforcés en Martinique et en Guyane et le portage de projet est pour l'agglomération de Cap Excellence en Guadeloupe transféré à l'EPCI, ce qui constitue une « *évolution positive* »².

Selon Nicolas Bonnet : « *sur l'axe "démolition" des territoires Cœur de Ville, B2 et C, les territoires ultramarins sont éligibles, tout comme les territoires hexagonaux* », le PIV ayant permis en 2020 de financer plus d'un million d'euros de démolition de logement sociaux. Un deuxième appel à manifestation d'intérêt étant prévu début 2021. L'accompagnement du PIV d'Action Logement est fondamental pour répondre à ces problématiques de réhabilitation des centres-villes et centres-bourgs, particulièrement prégnant aux Antilles.

Selon CDC-Habitat, les objectifs de **limitation de l'étalement urbain** et de l'artificialisation des sols, « *cruciaux* »³ en outre-mer étant donné la taille limitée des territoires, doivent permettre de densifier les tissus urbains existants.

Le processus de renouvellement urbain implique d'abord le relogement des ménages dans des conditions correctes.

¹ Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine (dite loi de nouvelle géographie prioritaire ou loi Lamy).

² Réponse au questionnaire des rapporteurs.

³ Ibid.

Aux Antilles notamment, la réhabilitation des centres-villes et centres-bourgs est un sujet majeur puisque de nombreux bâtiments sont désertés. Selon Nicolas Bonnet, cela doit notamment permettre « *aux jeunes d'être à proximité des lieux de travail et faciliter leur accès à l'emploi* »,¹ dans des territoires marqués par un vieillissement important de leur population.

Par ailleurs, l'ARMOS de Guadeloupe considère qu'il « *est important de mieux financer les démolitions afin d'éviter de réhabiliter des résidences trop vulnérables aux risques sismiques et cycloniques et éventuellement des passoires thermiques* ».

(2) L'absence de filière locale de désamiantage et les perspectives du retraitement de l'amiante

La réhabilitation des logements passe par la problématique du **désamiantage**, très présent notamment aux Antilles ou à La Réunion, où « *la présence d'amiante a été constatée sur de nombreux parc HLM* »². Ce matériau a été utilisé pendant une quarantaine d'années, notamment dans les enduits pelliculés en ciment protégeant les murs.

Le traitement de l'amiante est extrêmement onéreux, puisqu'en l'absence de gestion locale de ce matériau, les déchets d'amiante sont **envoyés par container vers l'Hexagone** pour y être traités, ce qui représente un **surcoût important**. Cette problématique occasionne ainsi de nombreuses difficultés dans la conduite des chantiers de réhabilitation menés dans les territoires.

Comme le souligne Jules Goval, directeur général de la SIKOA, « *le coût de la démolition est fortement lié au coût de traitement de l'amiante* »³. La présence d'amiante a ainsi conduit à renchérir les coûts de **démolition des tours Gabarre à Pointe-à-Pitre**. Initialement programmée pour un montant de 12,7 millions d'euros hors taxes, cette démolition devrait finalement coûter 30,37 millions d'euros hors taxes⁴.

Par ailleurs, l'échec des **études conduites par le CSTB** sur les procédés de retrait d'amiante léger par traitement « *au point triple de l'eau* », ont conduit à un échec « *scientifique et économique* »⁵, ne permettant pas de « *trouver d'alternative crédible à la mise en décharge* »⁶.

¹ Audition USH/AL/USHOM, 28 janvier 2021.

² Audition AQC, 25 mars 2021.

³ Table ronde Guadeloupe,

⁴ Réponse au questionnaire des rapporteurs - Cour des comptes.

⁵ Audition CSTB, Étienne Crépon, 11 mars 2021.

⁶ Ibid.

Une étude a été lancée par la **DGOM en 2020** sur les perspectives d'installation d'une filière amiante en outre-mer. Cependant, comme le rappelle Nicolas Grivel, directeur général de l'ANRU, « *les débouchés ne sont pas opérationnels* »¹. Nicolas Bonnet, directeur gouvernance et territoire d'Action Logement, assure que le PIV d'Action Logement pourrait « *créer un effet de levier sur des opérations de désamiantage* »².

Il reste donc nécessaire, outre l'organisation de **filiales locales de désamiantage**, de développer une aide destinée au traitement de l'amiante, spécifique aux DROM.

Proposition n° 53 : Instaurer une aide au désamiantage, spécifique aux départements d'outre-mer, prise en charge par l'ANAH.

¹ Audition ANRU, 4 mars 2021.

² Audition Action Logement, 28 janvier 2021

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

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

A. UNE CONCENTRATION DE DÉFIS SUR DES ESPACES CONTRAINTS

1. Des évolutions démographiques nécessitant des réponses appropriées et urgentes

a) *Un processus de vieillissement, particulièrement accéléré aux Antilles*

(1) La « gérontocroissance » insuffisamment prise en compte...

Comme le souligne le rapport précité de la Cour des comptes, au repli démographique observé aux Antilles répond la forte natalité de la Guyane et de Mayotte, La Réunion se situant quant à elle dans une situation intermédiaire de transition démographique.

Les perspectives pour les outre-mer à l'horizon 2030 sont donc fortement contrastées, allant ainsi d'une baisse de la population de près de 10 % à la Martinique à des hausses supérieures à 20 % en Guyane et à 30 % à Mayotte.

Le vieillissement rapide de la population de l'**arc antillais**, et ses répercussions sur l'habitat, est évoqué dans un rapport récent de Luc Broussy¹, spécialiste des enjeux de la Silver économie, élaboré dans la perspective du projet de loi « Grand âge et autonomie » du Gouvernement.

Remis le 26 mai 2021, ce rapport portant sur l'adaptation de l'habitat au vieillissement contient **un volet très alarmiste sur la situation aux Antilles**. Sous le titre « *la Martinique : le scénario-catastrophe* », il rappelle qu'en 1990 la part des plus de 65 ans dans la population totale était très faible : 3,8 % en Guyane, 5,5 % à La Réunion, 8,4 % en Guadeloupe et 9,5 % en Martinique contre 14 % dans l'Hexagone. Puis, dans les 20 ans qui ont suivi, le vieillissement s'est fortement accentué, particulièrement en Guadeloupe et en Martinique où le taux des plus de 65 ans est passé en 2013 au niveau de l'Hexagone. Le rapport Broussy utilise le terme de « **gérontocroissance** », relevant qu'en 2050, la Martinique sera la collectivité la plus vieille de France.

¹ Rapport de Luc Broussy sur l'adaptation des logements, des villes, des mobilités et des territoires à la transition démographique, mai 2021.

Si le phénomène du vieillissement est moins accentué dans les autres DROM, ceux-ci y sont également confrontés. À La Réunion où la population a augmenté de 0,5 % par an depuis dix ans - contre 0,3 % dans l'Hexagone - on observe qu'en 2020, 18,8 % des Réunionnais ont plus de 60 ans, contre 9,5 % 20 ans plus tôt. La Guyane et La Réunion qui ont un très faible taux de seniors aujourd'hui, respectivement 4,5 % et 9,5 % (contre une moyenne française à 17,5 %), vont connaître une explosion d'ici 2050 avec des taux de 15,7 % et 20,8 %.

Face à cette évolution, le rapport Broussy préconise que les ministères concernés (solidarités, cohésion des territoires et outre-mer) puissent rapidement réunir les parties prenantes pour élaborer **un véritable plan stratégique** : « *Antilles 2050 : le défi de la transition démographique* ».

(2) ...qui appelle des réponses différentes selon les territoires

En outre-mer, la problématique du vieillissement appelle des réponses adaptées en matière de logements, d'urbanisme et de mobilités. Le rapport Broussy n'hésite pas à affirmer que « *ces territoires courent à la catastrophe* » si des solutions ne sont pas apportées.

S'il paraît en effet indispensable que la situation des Antilles fasse rapidement l'objet d'un plan stratégique comme le suggère le rapport, il ne doit pas écarter pour autant d'autres DROM, tels que La Réunion ainsi que les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, de la Polynésie française ou de Saint-Martin, qui connaissent aussi un vieillissement démographique.

Proposition n° 54 : Élargir la réflexion sur le plan stratégique « *Antilles 2050 : le défi de la transition démographique* » préconisé par le rapport Broussy, aux implications sur l'habitat du vieillissement à La Réunion et dans les collectivités d'outre-mer.

Les tables rondes géographiques (Guadeloupe, La Réunion) ont témoigné des efforts déjà déployés pour proposer une offre de logements adaptés au vieillissement des populations.

La présidente de l'USH¹, Emmanuelle Cosse, a confirmé que la question du vieillissement concernait l'ensemble des bailleurs sociaux, plus de 25 % des locataires ayant plus de 70 ans.

En Guadeloupe², les bailleurs se sont engagés auprès des services de l'État à prendre en compte la dimension du vieillissement des locataires « *tant par le biais du développement de résidences répondant aux besoins et attentes de ce public (construction d'EHPAD, de résidences seniors...), que par des travaux d'adaptation de son parc existant, ou encore par une gestion sociale particulière*

¹ Audition USH/AL/USHOM, 28 janvier 2021.

² Table ronde Guadeloupe, 15 avril 2021.

(mise en place de services dédiés). Pour ce faire, l'ARMOS a lancé une consultation pour une étude qui accompagnera ses adhérents dans cette démarche de définition et de déclinaison stratégique. ». Par ailleurs, l'ARMOS participe aux travaux de la DEETS (Direction de l'économie, de l'emploi et des solidarités) sur la filière de la Silver Economy.

L'USH suggère de **développer des résidences autonomie pour personnes âgées avec des loyers minorés, financés avec les crédits du PIV outre-mer** d'Action Logement. L'adaptation des loyers et du parc immobilier au vieillissement des populations est en effet une orientation forte des bailleurs sociaux.

Toutefois, une **difficulté juridique** a été pointée lors de la table ronde sur La Réunion concernant **l'impossibilité de financer les résidences autonomie pour loger des personnes âgées non dépendantes**. Cette exclusion résulte du régime de subventions des aides à la pierre et à l'investissement pour les DROM, et du domaine de compétence en matière d'urbanisme pour les collectivités d'outre-mer.

Il est proposé de lever cet obstacle pour adapter ce dispositif à l'urgence des besoins en outre-mer.

Proposition n° 55 : Développer des résidences autonomie en assouplissant le régime du forfait autonomie pour les personnes âgées en outre-mer et en mobilisant des financements spécifiques (Action Logement).

Par ailleurs, concernant les locataires qui ne séjournent pas dans ces établissements, l'enjeu est de **développer des services internalisés ou des services d'aide à domicile** pour mettre en œuvre un accompagnement particulier des locataires âgés.

Or, la convention 2019-2022, signée entre l'USH et la CNAV (Caisse nationale d'assurance vieillesse) pour accompagner les bailleurs dans l'adaptation au vieillissement, n'a malheureusement pas encore été déclinée outre-mer.

Proposition n° 56 : Étendre aux outre-mer les conventions relatives à l'accompagnement du vieillissement signées entre les bailleurs sociaux et la CNAV.

L'équilibre à trouver entre maintien à domicile et développement des établissements spécialisés devrait relever du choix de chaque territoire.

Pour certains, il est préférable de miser sur l'adaptation du logement à toutes les séquences de la vie, y compris le vieillissement. Construire des logements spécifiques pour les personnes âgées serait moins pertinent que de construire des logements adaptés à tous les âges de la vie, ce qui permet de maîtriser davantage les dépenses.

Pour Nicolas Bonnet, directeur d'Action Logement, il importe de **renforcer l'axe réhabilitation dans le PIV outre-mer**. Action Logement a ainsi une offre « salle de bain » pour aider au maintien à domicile des personnes âgées. Un avenant devrait intégrer l'adaptation des logements au vieillissement, mais **également porter des engagements d'aide à la maîtrise de l'évolution des loyers**. Sur la problématique du vieillissement, Action Logement a constitué une foncière immobilière, Énéal¹, pour faciliter la réhabilitation et la rénovation d'EHPAD. Ces derniers peuvent être portés par des communes ou par des structures privées à but non lucratif. L'objectif est d'injecter des fonds pour réhabiliter ou construire du neuf, mais surtout d'apporter suffisamment de fonds propres pour que l'évolution du forfait à la charge de la personne âgée hébergée, soit le plus minime possible.

Dans ce domaine, de nombreuses auditions (USHOM, Cour des comptes) ont insisté sur l'importance de prendre en compte les **aspects socioculturels**.

Lors de l'audition de la Cour des comptes², Francis Saudubray, rapporteur général chargé de la synthèse du rapport, a précisé que **la part des seniors en perte d'autonomie à leur domicile** est de 6,3 % pour la moyenne nationale, de 8,20 % en Guyane, de 10,9 % à La Réunion et de 11,3 % en Martinique. Le taux d'équipement en places d'hébergement pour 1 000 personnes de 75 ans et plus est de 122 places en France métropolitaine et de 45,4 places pour 1 000 personnes dans les DROM (35,6 pour la Guadeloupe, moins de 10 à Mayotte).

Mais les attitudes socioculturelles vis-à-vis du grand âge ne sont pas les mêmes dans les outre-mer, avec une plus grande proximité vis-à-vis des anciens, qu'en France hexagonale. Accueillir les anciens chez soi reste une réalité, une pratique, voire un devoir.

Cela conduit à privilégier plutôt **les aides au maintien à domicile** des personnes âgées et **les dispositifs de soutien aux aidants**.

La Cour recommande que les opérations de construction prennent en compte ces éléments de dépendance mais **le thème dépasse, par sa spécificité, la seule question de la construction** de logements : « *Nous butons ici, encore une fois, sur la question des capacités financières et d'ingénierie des collectivités locales dans la mesure où l'hébergement des populations vulnérables dans les EHPAD repose en partie sur la contribution financière à leur fonctionnement des municipalités et des départements* ».

¹ Face aux enjeux du vieillissement de la population, le Groupe Action Logement a créé la foncière médico-sociale Énéal avec pour objectif d'apporter une solution d'hébergement globale à la problématique d'accueil des seniors en perte d'autonomie.

² Audition Cour des comptes, 4 février 2021.

Si la possibilité **d'utiliser le parc locatif social pour proposer une réponse adaptée aux besoins de cette population est mise en avant**, d'autres pistes sont aussi à examiner, comme **le développement de l'habitat inclusif et la cohabitation intergénérationnelle solidaire**.

Dans cet esprit, l'initiative d'Action Logement en faveur de **résidences mixtes « jeunes et personnes âgées »** dans lesquelles le niveau de loyers des jeunes est réduit contre un engagement de visites et de services auprès des résidents âgés, mérite d'être encouragée.

b) Des prévisions complexes mais indispensables

(1) Des évolutions démographiques mal cernées

Le travail de prospective sur les évolutions démographiques dans les outre-mer ne peut être la transposition des projections réalisées pour l'Hexagone. Celui-ci y est **particulièrement complexe en raison de spécificités comme l'ampleur de la transition démographique et du poids de l'immigration**, qu'elle soit régulière ou clandestine. Comme le souligne la Cour : *« l'extrapolation n'est pas adaptée pour disposer de données démographiques fiables au regard des besoins en logements, en quantité et en taille »*. Cette difficulté fondamentale ne facilite pas une appréhension correcte des besoins à satisfaire.

Ainsi, la population de Mayotte, estimée à près de 288 000 habitants, est marquée par l'un des plus hauts taux de natalité de France (4 enfants par femme) et une forte immigration. On estime que la part des étrangers dans la population avoisine 50 % et que la moitié de la population étrangère est en situation irrégulière.

La Guyane est, après Mayotte, le territoire français connaissant la plus forte croissance démographique. Au rythme actuel la population double tous les 20 ans (100 000 habitants en 1990, 300 000 aujourd'hui et probablement plus de 500 000 en 2040). De plus, son augmentation est concentrée sur l'Ouest guyanais, Saint Laurent-du-Maroni et l'agglomération de Cayenne. Au niveau de certaines communes, l'impact est parfois décuplé. Sophie Charles a indiqué lors de son audition¹ qu'*« à Saint-Laurent-du-Maroni, 3 000 naissances sont enregistrées tous les ans ; tous les dix mois, je dois construire un nouveau groupe scolaire »*. **En plus des logements, cette vague démographique génère en effet une forte demande d'aménagements urbains.**

Dans son rapport précité, la Cour relève qu'en Guyane et à Mayotte, **l'expansion du logement informel apparaît ainsi comme une réponse aux besoins massifs non couverts**, entraînant des effets multiples bien connus (occupation du foncier, installations sur des zones dangereuses, fragiles ou protégées...). **Le retard pris dans le traitement de ces besoins génère des**

¹ Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

coûts encore plus élevés : « Plus la réponse publique tarde, plus le logement informel se développe et **plus il coûte en termes d'utilité collective ou lors de la résorption de l'habitat insalubre.** La régularisation de telles situations, selon la DEAL de La Réunion coûterait 50 % plus cher qu'un aménagement a priori »¹.

La nécessité d'outils de projection fiables pour aider à la décision se fait donc ressentir de manière aiguë. Comme l'a mis en évidence la table ronde sur la Guyane², les pressions démographiques font que **les besoins évoluent très rapidement :** « Depuis l'étude de 2017 sur les besoins en logement social, de l'eau a coulé sous les ponts. Tout va très vite en Guyane et nous devons la mettre à jour en 2021 », a relevé Pierre Papadopoulos, de la direction générale des territoires et de la mer (DGTM) de Guyane.

Cette problématique n'est pas récente. **Le Livre bleu des outre-mer** indiquait que le Gouvernement déploierait au second semestre 2018 un outil de calcul permettant à chaque territoire de paramétrer les différentes sources de besoins en logements et que cet outil s'appuierait sur **des tableaux de bord recensant à un niveau agrégé (région, EPCI, commune) l'intégralité des données publiques disponibles sur le logement.**

L'outil utilisé dans l'Hexagone (Otelos) est notoirement inadapté à la prise en compte des spécificités des outre-mer telles que **les dynamiques migratoires, l'évolution des comportements en matière de cohabitation, ou encore le poids de l'habitat informel.**

L'axe 1 du PLOM 2 « mieux connaître et mieux planifier pour mieux construire » fait d'ailleurs écho à cette préoccupation. Six mesures sont prévues dans ce sens, dont l'utilisation d'une **enveloppe de crédits d'ingénierie au sein de la LBU pour la réalisation d'études par les DEAL, afin d'anticiper les évolutions des besoins**³ ainsi que la mise en place d'observatoires locaux du logement, de l'habitat (et du foncier) et l'adaptation de l'outil Otelos susmentionné. Le ministère des outre-mer devra en outre travailler avec l'INSEE pour mener des extensions de l'enquête nationale sur le logement (ENL) aux DOM, selon une méthodologie spécifique et évaluer le besoin en logements en paramétrant plus finement les hypothèses des modèles existants.

(2) La nécessité d'outils de projection des besoins plus précis

Il est dommage que le comité de pilotage du PLOM 2 réuni en mars 2021 n'ait pas permis de connaître l'état d'avancement de ces mesures. En tout état de cause, la Délégation sénatoriale aux outre-mer fait siennes les recommandations de la Cour des comptes sur ce sujet qui apparaissent toujours pertinentes et doivent être mises en œuvre **dans les meilleurs délais.**

¹ Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

² Ibid.

³ Ainsi, l'accent devra être mis sur le lancement d'enquêtes/études pour mieux connaître le parc locatif privé, le niveau de loyers pratiqués, les parcours résidentiels, l'habitat indigne/insalubre, le logement des publics particuliers (personnes âgées, jeunes, personnes handicapées) et les copropriétés dégradées.

Il convient aussi de prendre en compte l'importance du secteur privé qui loge 85 % des populations ultramarines.

Proposition n° 57 : Fiabiliser l'évaluation des besoins du logement dans chaque DROM en paramétrant mieux les hypothèses d'évolution démographique et de flux migratoires, en intégrant les données relatives au parc privé immobilier, et aider les COM à se doter d'outils statistiques adaptés à leurs compétences en matière d'habitat.

Enfin, comme l'ont montré les tables rondes qui leur ont été consacrées et les réponses aux questionnaires, **les collectivités d'outre-mer (COM) sont ignorées alors qu'elles sont également confrontées à l'insuffisance des systèmes d'informations et de données.**

Ayant obtenu le transfert des compétences urbanisme et logement, elles se trouvent freinées dans leurs stratégies en matière de logement et d'habitat **par la faiblesse des outils de connaissances statistiques et le manque de projections fiables.**

Vaimu'a Muliava, ministre en charge du logement dans le 16^e gouvernement de la Nouvelle-Calédonie l'a souligné avec force : « *Notre pays souffre d'un manque de données dans tous les secteurs. Nous avons vécu ces transferts de compétence sans avoir l'expérience de l'exercice d'un pouvoir jacobin. Nous avons trois provinces girondines et un gouvernement qui n'a jamais eu l'expérience d'un pouvoir central. Par conséquent, de nombreuses compétences sont exercées par les provinces et le gouvernement aurait dû agir comme un service de contrôle et produire de la donnée intelligible et intelligente pour ajuster les politiques publiques ou les créer* »¹.

Autre exemple, à Saint-Martin, où en l'absence d'antenne de l'INSEE, **la collectivité se trouve dans un « angle mort » des politiques publiques, particulièrement au niveau social.** Il en résulte une substantielle et dirimante absence de « visibilité » de Saint-Martin vis-à-vis de l'Hexagone, **particulièrement problématique dans le contexte de la reconstruction post-Irma et pénalisante pour le bénéfice des programmes européens**². Des statistiques essentielles sur les logements sociaux ne sont ainsi pas disponibles : répartition du parc social par type de logements ; part des logements en QPV ; taux de logements sociaux parmi les résidences principales ; répartition des logements sociaux en fonction du nombre de pièces ; taux de mises en service ; taux de vacance ; taux de mobilité ; loyer moyen en euros/m² de surface habitable dans le parc social.

Le ministère des outre-mer pourrait travailler avec l'INSEE et l'IEDOM afin d'apporter des solutions, en élargissant le champ de la mesure 1.1.6 du PLOM en faveur des COM.

¹ Audition de Vaimu'a Muliava, ministre calédonien, 1^{er} juin 2021.

² L'UE demande des statistiques annuelles dans le cadre de la mise en œuvre des Programmes Opérationnels (PO). Cette carence en matière de statistiques, en l'état, ne permet pas à Saint-Martin d'obtenir la qualification de région NUTS 2, et l'a empêché, dès lors, de devenir autorité de gestion des fonds UE sur la période 2014-2020. La question se pose pour les PO 2021-2027.

2. Des modes de vie et d'habiter entre tradition et modernité

a) Des spécificités ultramarines encore fortes

(1) Une disparité encore importante des structures familiales

On oublie souvent que ces territoires sont encore marqués par des structures familiales et des modes de vie aux caractéristiques propres. Dans un système de valeur replaçant l'usager au centre des décisions, la démarche consiste à s'interroger concrètement sur les besoins à satisfaire.

Pour Sophie Charles, maire de Saint-Laurent du Maroni¹ en Guyane les logements actuels « *ne sont pas forcément adaptés à la structure familiale guyanaise. Nous avons besoin de plus de T6 ou de T7* ». 55 % des foyers y sont composés de 6 personnes et plus², alors que la moyenne est de 35 % pour la Guyane dans son ensemble, 45 % pour Mayotte et 5 % pour la France hexagonale.

Vaimu'a Muliava, ministre en charge du logement du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, a rappelé les spécificités des familles océaniques : « *Avant de construire un immeuble, il est pertinent de recueillir les besoins de ses futurs usagers, de s'interroger sur leur pouvoir d'achat et sur leur région d'origine. Viennent-ils du nord de l'île, des îles Loyauté, de Wallis et Futuna, du Vanuatu ou de l'Hexagone ? C'est le manque d'anticipation sur ces éléments qui explique le nombre élevé de logements vacants... Nous devons également nous intéresser à la culture de ces usagers. Quel est le nombre d'enfants des couples ? Quels sont leurs âges ? Un jeune couple occupera plus facilement un F2 ou un F3 au sixième étage qu'un couple avec huit enfants. En Océanie, les familles ont en moyenne plus de cinq enfants, souvent entre huit et dix* »³.

Mais comme le souligne la Cour des comptes, les nouveaux modes de vie poussent aussi de plus en plus les jeunes à rechercher l'indépendance (**phénomène de décohabitation**), et de jeunes couples à souhaiter quitter l'habitat de leurs parents pour disposer de leur propre foyer, ce qui se traduit par des besoins en logements plus importants, mais de plus petites surfaces, à population égale.

(2) Habitat individuel et habitat collectif

L'habitat individuel serait une tendance lourde de la demande de logement outre-mer. Soulignée par la Cour des comptes, elle est aussi évoquée par les architectes auditionnés par la délégation.

¹ Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

² INSEE 2017 - traités dans les chiffres clefs de l'habitat de l'AUDeG.

³ Audition de Vaimu'a Muliava, ministre calédonien, 1^{er} juin 2021.

La Cour des comptes note que l'accès au logement locatif social ne représente pas la solution unique, les ultramarins aspirant comme les métropolitains à un logement individuel plutôt que collectif. **La moitié des logements sont de fait individuels**, y compris dans les constructions récentes.

Sur certains territoires, l'habitat individuel est même ultra majoritaire, comme à Saint-Pierre-et-Miquelon où il représente 80 % de l'habitat, et est détenu principalement par des particuliers. Cet habitat est en outre très concentré : 90 % des résidences principales sont situées à Saint-Pierre (2 259 à Saint-Pierre, et 258 à Miquelon), les maisons représentant 84 % des résidences principales. En Polynésie, l'habitat collectif est relativement peu développé, « *car le Polynésien reste particulièrement attaché à sa terre* »¹.

Toutefois, là encore, **un équilibre entre ces deux types d'habitat** est sans doute à rechercher dans chaque territoire.

Pour la Guadeloupe, Jack Sainsily, directeur du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) a nuancé ce constat : ***l'habitat collectif est beaucoup moins décrié qu'on ne le pense. Cette enquête démontre donc l'intérêt de la concertation.** Par conséquent, je recommande au Sénat d'élargir la concertation à l'Association régionale des maîtres d'ouvrages sociaux (Armos), qui regroupe la plupart des bailleurs sociaux, confrontés à la nécessité d'innover en permanence pour rentrer dans le carcan des normes qui leur sont imposées. De même, il serait utile de bien expertiser le territoire et de questionner les acteurs pertinents, dont les ingénieurs et les praticiens* ».²

De plus, cette aspiration ne pourra pas être partout satisfaite. **La rareté du foncier** impose souvent le recours à des formes d'habitat collectif. Par ailleurs, **la plus forte vulnérabilité** aux différents aléas et risques naturels constitue un point de vigilance, notamment dans le logement indigne. Comme l'a souligné Yves-Michel Daunar³, directeur général de l'établissement public foncier de Mayotte (EPFAM), les cases en tôle ne peuvent s'imposer « *systématiquement comme une solution à la problématique du logement en raison de leur forte vulnérabilité aux différents aléas et risques naturels. Il est par conséquent nécessaire de reconquérir du foncier afin de développer des formes d'habitat urbaines qui ne peuvent toutes s'apparenter à des formes d'habitat individuel. La densification impose en réalité le recours à des formes d'habitat collectif. Il faudra inévitablement reconquérir du foncier sur les habitats individuels pour produire du logement collectif* ».

¹ Audition de Jean-Christophe Bouissou, ministre polynésien, le 25 mars 2021.

² Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

³ Table ronde Mayotte, 18 février 2021.

À Mayotte et en Guyane, **les opérateurs cherchent à mixer les interventions pour tenir compte des profils des bénéficiaires**. Nicolas Grivel, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) a précisé par exemple : « *On le voit à Mayotte ou en Guyane, où l'habitat collectif n'est pas forcément recherché par les habitants et dans lesquels il faudrait réintervenir dans 20 ou 30 ans. S'agissant de l'habitat individuel, nous aidons au développement de l'auto-réhabilitation et de l'autoconstruction* ».

b) Vers une démarche plus diversifiée et qualitative

(1) Des approches plus globales

Comme cela a été souligné, l'évolution des politiques du logement outre-mer est aussi de nature qualitative. Sans surprise, les COM sont aux avant-postes de cette approche globale. La politique polynésienne de l'habitat par exemple s'intéresse, outre au logement qui n'en est qu'une composante, **à l'habitant et à ses usages**. Les axes stratégiques de cette politique sont ainsi :

- la diversification de l'offre de logement afin de répondre à la diversité des besoins exprimés par les différents ménages polynésiens, **l'idée étant de s'inscrire dans une logique de parcours résidentiel** ;

- **la régulation du marché du logement** en réponse au constat que seuls 20 % des ménages polynésiens disposent des ressources financières suffisantes pour se loger dans le parc privé dans l'agglomération de Papeete et que 30 % des polynésiens appartenant à la classe moyenne ne peuvent pas prétendre à un logement social et sont exclus du marché libre ;

- **l'amélioration du confort de vie des polynésiens** dans leur logement, voire dans leur quartier ;

- **la prise en compte des modes de vie des polynésiens** dans la mise en œuvre des actions identifiées compte tenu des spécificités des modes de vie des habitants de chaque archipel¹.

Les axes stratégiques identifiés sont autant de réponses aux difficultés relevées tant dans le parc public que privé du logement.

(2) L'identification des besoins spécifiques à certains publics

On a évoqué *supra* la situation des personnes âgées mais les auditions ont aussi pointé l'émergence de demandes visant des publics plus spécifiques, comme les **personnes handicapées**.

Pour la Cour des comptes, la réglementation n'est pas un obstacle à la prise en compte, encore très timide, de ces besoins. Elle ne diffère pas des dispositions connues dans l'Hexagone. Les articles L.111-7 à L.111-8-4 du Code de la construction et de l'habitation s'appliquent pour tout le territoire

¹ Audition de Jean-Christophe Bouissou, ministre polynésien, le 25 mars 2021.

national, les DROM n'y font pas exception. De même les règlements R111-18 à R.111-19-51 prévoient les mesures dérogatoires permises, sous le contrôle du préfet, pour tout le territoire national.

Toutefois, l'application de certains textes réglementaires ou normatifs, conçus dans le contexte métropolitain, peut **s'avérer inadaptée** aux conditions réelles de mise en œuvre ou de la vie des ouvrages. Les caractéristiques climatiques (température, humidité, vents cycloniques, etc.), topographiques (nombreuses zones montagneuses) et sismiques soumettent les bâtiments en outre-mer à des contraintes spécifiques.

De même, la réglementation relative à **l'accessibilité des bâtiments** aux personnes handicapées peut entraîner des conséquences imprévues avec des hauteurs maximales pour les seuils des portes palières. Cette norme n'est pas opérante lorsque ces portes palières donnent sur l'extérieur ni lorsque les pluies tropicales entraînent des entrées d'eau, et donc des sinistres dans les logements.

Proposition n° 58 : Développer la modularité des logements, en associant davantage les acteurs du BTP et en procédant, le cas échéant, à l'adaptation de la réglementation.

Même dans les territoires où la population baisse, la demande peut donc augmenter, à cause de l'augmentation de certains besoins, comme par exemple à Saint-Pierre-et-Miquelon avec la hausse du nombre de **familles monoparentales** et la concentration des demandes sur Saint-Pierre¹.

Au fil des auditions, la question du déficit de logements adaptés aux besoins des **jeunes** a été mentionnée à de nombreuses reprises : pas ou peu de foyers de jeunes travailleurs (Guadeloupe, Mayotte), trop rares résidences étudiantes, besoins pour les femmes et enfants victimes de violences ou en difficultés d'insertion...

CDC Habitat comme la Fédération des EPL² ont témoigné cependant **d'initiatives encourageantes**, inspirées de leurs expériences métropolitaines qu'il convient de consolider.

Proposition n° 59 : Faire bénéficier les outre-mer de l'expérience acquise par des organismes nationaux, comme CDC Habitat, en matière de logements adaptés à certains publics (personnes handicapées, jeunes travailleurs, étudiants...).

(3) Vers plus d'adaptabilité pour les logements

Une idée qui progresse est d'offrir un **parcours résidentiel complet et sur mesure**, allant du logement très social à l'accession à la propriété, pour tous les types de demandeurs.

¹ Table ronde Saint-Pierre-et-Miquelon, 15 avril 2021.

² Auditions CDC Habitat, 11 mars 2021, et EPL, 27 mai 2021.

La **modularité et l'adaptabilité des logements** sont également envisagées comme réponse aux évolutions des structures familiales comme des publics spécifiques. Sophie Charles, maire de Saint Laurent du Maroni et présidente de la communauté de communes de l'Ouest guyanais, l'a mis en avant¹ : « **Il est important que la maison soit évolutive** – les familles sont très nombreuses et beaucoup d'enfants arrivent au fur et à mesure – et qu'elle assure à chacun une qualité de vie. »

Selon Georges Julien Ursule, président du conseil régional de l'Ordre des architectes de la Guadeloupe² : « **Face à l'évolution des structures familiales, nous devons penser à la modularité du logement.** Nos familles grandissent ou se réduisent, des parents se retrouvent seuls dans de grands appartements. **L'adaptabilité serait une piste à développer** ».

L'exploration de la thématique du **logement évolutif** - concept introduit dans la loi ELAN³ - offre une nouvelle perspective plus en adéquation avec les modes de vie actuels et futurs. Le CEREMA, notamment, étudie l'appropriation de la notion de logement évolutif par les acteurs de la construction, afin de permettre la capitalisation et la diffusion des innovations et des bonnes pratiques sur le logement.

Un financement plus important devrait donc être orienté vers des projets de résidences en vue d'accueillir davantage de publics spécifiques : maisons relais, résidences pour les jeunes de moins de 30 ans, les étudiants, les personnes handicapées, les personnes victimes de violence et les maisons familiales d'accueil pour tenir compte de la création d'espaces mutualisés...

Proposition n° 60 : Mobiliser davantage les possibilités de la loi ELAN pour développer l'offre de logements évolutifs et modulables dans les territoires ultramarins en associant étroitement les architectes locaux.

Il est sans doute trop tôt pour cerner l'impact de la pandémie de Covid-19 sur les attentes et les besoins des ultramarins en matière d'habitat. Toutefois, à l'instar de la France hexagonale, **il est certain que cette crise sanitaire va conforter l'évolution vers un habitat plus modulable et durable.**

L'habitat modulable avec l'essor du **télétravail** est porté par la progression très sensible des outils numériques, y compris dans les territoires les plus isolés⁴.

¹ Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

² Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

³ La loi n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, a introduit la notion de logement évolutif dans l'article L. 111-7-1 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH).

⁴Rapport d'information n° 620 (2019-2020) sur l'urgence économique outre-mer à la suite de la crise du Covid-19 de M. Stéphane Artano, Mmes Viviane Artigalas et Nassimah Dindar, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

Cette évolution est aussi **renforcée par le vieillissement**. Pour beaucoup de ménages l'adaptation du logement commence lors du passage à la retraite. Les jeunes retraités entreprennent des travaux : douche à l'italienne, volets roulants électriques, barre d'appui et banc dans la douche... dont l'objectif est d'améliorer le confort d'usage sans se rendre compte qu'ils réalisent également des travaux d'adaptation à leur avancée en âge.

Par ailleurs, le confinement n'a fait qu'accentuer la demande de **qualité environnementale** avec des espaces verts partagés, davantage de matériaux biosourcés, et de sobriété énergétique. Le succès généralisé du bois, lié notamment à ses qualités isolantes, acoustiques, sa conformité à la réglementation bas carbone s'inscrit dans cette mouvance.

Le logement évolutif pourrait être une réponse d'avenir en offrant **un espace dont la fonction évoluerait au fil de la journée et des activités mais aussi tout au long de la vie, avec l'évolution des structures familiales.**

À cet égard, lors de la table ronde sur l'habitat innovant, les architectes ont demandé une meilleure visibilité de l'organisation intérieure des logements : il faudrait rendre obligatoire dans le dépôt de permis de construire le plan des cellules d'habitation des logements collectifs (qui sont souvent transmis de façon informelle et suite à une demande express) et le plan de l'intérieur des appartements.

Les acteurs du logement outre-mer sont donc appelés à mener une réflexion approfondie sur « l'immobilier de demain », afin de prendre en compte les nouveaux modes d'habitation et d'organisation du travail : partage d'espaces de travail, modularité des espaces de vie et de travail, *coworking*... Si ces évolutions ne sont pas nouvelles, la crise sanitaire va conduire à une accélération de la réflexion sur ces thèmes et notamment sur le télétravail.

À l'instar de l'étude menée en mai 2020 suite à la crise sanitaire, sur les perspectives de l'immobilier public par la Direction de l'immobilier d'État du ministère des finances, **il pourrait être judicieux que des architectes des outre-mer soient associés à une réflexion sur l'immobilier public de demain dans les territoires ultramarins à la lumière de la crise du Covid-19.**

De même, **le plan France Relance** qui comporte un important volet énergétique pour les bâtiments publics, incluant les DROM et les COM et portant à la fois sur la construction et la réhabilitation, doit être un levier supplémentaire, en faisant appel aux compétences locales.

B. DES POPULATIONS INTRINSÈQUEMENT RÉSILIENTES ET DOTÉES D'UNE FORTE CAPACITÉ D'ADAPTATION

1. Des territoires particulièrement exposés aux risques naturels

a) Une concentration et une exposition à l'ensemble des risques

(1) Les travaux de la Délégation sur les risques naturels

La prévention et la résilience face aux risques naturels auxquels les outre-mer sont particulièrement exposés ont fait l'objet d'un travail très approfondi de la part de la Délégation sénatoriale aux outre-mer, à la suite du traumatisme causé par l'ouragan Irma en 2017.

La délégation aux outre-mer a conduit entre 2017 et 2019 une étude en deux volets coordonnés par Guillaume Arnell et dont Mathieu Darnaud, Victoire Jasmin, Abdallah Hassani et Jean-François Rapin ont été les rapporteurs. Au total, **une centaine de propositions ont ainsi été formulées** afin de contribuer à l'élaboration et la discussion du projet de loi annoncé par le Gouvernement.

Cette étude¹ a inventorié pour les trois bassins océaniques **la kyrielle de risques naturels** qui se cumulent parfois sur des surfaces extrêmement réduites : séismes, éruptions volcaniques, mouvements de terrain, tempêtes et cyclones, inondations caractérisées par des débordements brutaux de cours d'eau, feux de forêts, submersions marines, tsunamis, algues sargasses, érosion du trait de côte...

La capacité de résilience des populations concernées constitue en elle-même une source d'expériences et d'enseignements, valorisée notamment par les travaux de la Mission interministérielle aux risques majeurs outre-mer confiée à Frédéric Mortier². Dans sa dernière lettre d'information, deux dossiers y ont directement trait : Les « abris de survie » au service de la population des Tuamotu exposée aux aléas climatiques et « Les communes et le risque tsunami en Polynésie française » (l'exemple de la commune de Teva I Uta).

La suppression de la Mission interministérielle en juin 2021 conduit d'ailleurs à s'interroger sur la volonté du Gouvernement de mettre en œuvre ces mesures. Lors de son audition par la délégation le 14 janvier 2021, le ministre des outre-mer Sébastien Lecornu avait indiqué que : « *Certaines mesures pourront trouver une place dans le projet de loi 4D... Il me paraît difficile de retarder l'entrée en vigueur de mesures que nous pouvons prendre par décret. Nous avancerons donc sur le terrain réglementaire. Cela ne veut pas dire que le Parlement ne sera pas associé* ».

¹ Rapport d'information n° 688 (2017-2018) de MM. Guillaume Arnell, rapporteur coordonnateur, Mathieu Darnaud et Mme Victoire Jasmin, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

² Lettre d'information n° 4 avril / mai / juin 2021 de la Délégation interministérielle aux risques majeurs outre-mer.

Sur le logement, le rapport de la délégation préconisait de construire différemment pour améliorer la résistance du bâti. Les normes et méthodes de construction devaient être appréhendées de manière empirique afin de mieux les adapter aux réalités des territoires.

L'absence d'un texte de loi prive le Parlement d'un **bilan d'ensemble des mesures prises 4 ans après Irma**. À cet égard, Victoire Jasmin, co-rapporteuse de cette étude, a pointé la nécessité de tenir compte a minima **du Plan Séisme Antilles et de faciliter l'utilisation du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit Fonds Barnier**, en simplifiant les procédures.

On notera qu'à l'occasion de l'examen du titre IV du projet de loi « Climat et résilience » au Sénat, les sénateurs ont décidé d'élargir le champ d'action du Fonds Barnier à la totalité des études et travaux de réduction de vulnérabilité pour les particuliers, et non plus seulement à ceux définis et rendus obligatoires par un plan de prévention des risques naturels.

Proposition n° 61 : Sur la base du rapport de la Délégation sénatoriale aux outre-mer sur les risques naturels majeurs et du plan Séisme Antilles, assouplir les conditions d'utilisation du Fonds Barnier en faveur de la reconstruction des logements en outre-mer.

(2) Un sujet toujours d'actualité

Le directeur de la DHUP, François Adam, a néanmoins confirmé la mobilisation des services de l'État sur ce dossier : « *la prise en compte des risques naturels de chaque territoire est une préoccupation récurrente* »¹. Un important travail a été réalisé en 2020 sur le risque sismique pour actualiser le **Guide de construction parasismique des maisons individuelles** qui était obsolète. Celui-ci s'applique à la zone des Antilles et concerne les maisons individuelles dont la surface est de moins de 200 mètres carrés qui sont situées en zone de sismicité 5. C'est le résultat d'un travail mené avec les professionnels de la construction antillais, en collaboration avec le CSTB et le CEREMA.

En ce qui concerne **la question du risque cyclonique**, des travaux techniques ont été engagés et une concertation locale est prévue dans les prochains mois en vue d'une parution échelonnée des textes réglementaires en 2021 et en 2022.

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

Le CSTB accompagne la DHUP et la DGOM notamment sur les questions de risques cycloniques ou parasismiques. Selon François Adam, des guides et fiches pratiques pour la construction parasismique et para-cyclonique seront élaborés et le CSTB sera amené à étudier les « coefficients de site » afin de dimensionner le niveau de protection cyclonique attendu en fonction du site de construction.

Par ailleurs, compte tenu de **l'examen du projet de loi Climat et résilience, dont le titre IV s'intitule « Se loger »**, les attentes restent fortes et d'une grande acuité. Philippe Estingoy, directeur général de l'Agence qualité construction (AQC), a déclaré : *« J'attends que ce projet de loi prenne en compte des analyses scientifiques confirmées, la réalité des situations locales ainsi que l'expérience des acteurs locaux, et qu'il inscrive dans le marbre l'octroi de moyens financiers nécessaires pour la mise à niveau des constructions par rapport aux risques naturels. Le « stop and go » des politiques publiques est une véritable problématique en outre-mer, puisqu'il ne peut faire l'objet d'aucune régulation avec un marché voisin. Nous avons rencontré des difficultés à établir une relation de confiance sur la durée avec ces territoires. Sans une avancée sur cette thématique de la résilience aux risques naturels, une catastrophe sismique peut faire aux Antilles plus de morts que l'épidémie de Covid 19 »*.¹

Les commissions législatives du Sénat ont opéré un travail très important sur ce sujet auquel il convient de se reporter.²

b) Des techniques traditionnelles pour penser l'habitat de demain

(1) L'inadéquation des concepts métropolitains aux modes de vie locaux

Beaucoup d'intervenants au cours des auditions ont appelé l'attention sur **l'inadéquation entre les réglementations et les modes de vie locaux**. En effet, les normes d'habitabilité en vigueur (nombre de personnes par pièce par exemple) sont incohérentes avec un **mode de vie ouvert vers l'extérieur**.

Comme l'a indiqué Gilbert Annette, maire adjoint de Saint-Denis et délégué au logement : *« Je souhaite porter à votre attention l'inadéquation entre les réglementations et le mode de vie réunionnais. Transposer les normes métropolitaines à l'habitat de La Réunion est une contrainte pénalisante évidente qui surenchérit les logements et les loyers. Ce point doit faire l'objet d'un approfondissement. Il est impératif de réviser et d'assouplir ces normes pour attribuer plus facilement des logements aux familles »*.³

¹ Audition AQC, 25 mars 2021.

²Rapport n° 666 (2020-2021) de MM. Philippe Tabarot, Pascal Martin et Mme Marta de Cidrac, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 2 juin 2021, <http://www.senat.fr/rap/l20-666-2/l20-666-2.html>

³ Table ronde La Réunion, 13 avril 2021.

Même plaider pour Sophie Charles en Guyane : « *Je ne veux pas de bâtiments de 10 étages, alors que nous sommes habitués à vivre en extérieur et que la hauteur maximum ne devrait pas dépasser deux étages. Il nous faut de surcroît des aménagements spécifiques pour tenir compte des contraintes météorologiques, de la ventilation, de l'exposition au soleil. Bref, il faut que l'on essaie de construire la ville de demain la plus vivable possible* »¹.

Selon Emmanuelle Cosse, présidente de l'USH, « *le sujet de l'adaptation de l'architecture aux risques naturels est évident. Il s'agit de retrouver des modes constructifs qui s'appuient davantage sur la mémoire et permettent également de répondre aux risques climatiques. Pour la prévention des risques, nous pouvons nous appuyer sur les savoir-faire locaux. Ces prestations engendrent cependant des surcoûts et nous manquons d'opérateurs pour conduire ces opérations* »².

(2) Les atouts des procédés architecturaux basés sur les savoir-faire locaux

L'architecture bioclimatique en milieu tropical en particulier constitue une source d'inspiration qui doit être davantage valorisée car **elle offre des solutions plus efficaces.**

Pour l'association AQUAA qui œuvre en milieu amazonien « *la meilleure façon de penser la ville durable de demain est de s'inspirer de techniques traditionnelles, historiques en adéquation avec le climat. Toutes les solutions développées dans les outre-mer devraient effectivement servir de source d'inspiration ou du moins d'échanges pour résoudre les problématiques liées au confort d'été, de plus en plus indispensable dans un contexte de hausse des températures* »³.

Jean-Michel Mocka-Célestine, co-gérant à l'atelier d'architecture BMC a indiqué que : « *Au sujet de la climatisation ou de la ventilation, nous construisons depuis plus de trente ans des logements qui marquaient un progrès et dont les bilans énergétiques ne sont pas obsolètes. L'État nous impose aujourd'hui des systèmes très stéréotypés qui constituent un frein à l'innovation. Les habitants des Antilles françaises ont besoin d'un espace extérieur où ils puissent vivre tout en étant protégés. Par conséquent, la loggia ne doit pas devenir un simple balcon car elle ne constitue alors plus un espace de vie. L'espace de vie extérieur peut également être un espace de rencontre. Or, les règles en matière de financement du logement social ne permettent pas la création de tels espaces* »⁴.

Ce type d'architecture offre de plus la possibilité d'une **conciliation harmonieuse entre tradition et modernité, entre l'homme et son environnement.**

¹ Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

² Audition USH/AL/USHOM, 28 janvier 2021.

³ Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

⁴ Ibid.

Jack Sainsily, directeur du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de la Guadeloupe rappelle que « *l'innovation en Guadeloupe est issue non de la recherche fondamentale mais de l'observation des pratiques ancestrales, dont nos architectes et nos ingénieurs savent tirer profit. J'ignore en revanche si leurs observations présenteront un intérêt pour la construction en métropole. L'innovation utile à nos territoires constitue déjà un apport au niveau national en lui évitant de s'égarer dans des recherches inadaptées à nos situations. Par ailleurs, avec les changements climatiques et la multiplication des événements climatiques, notre expertise sur les questions relatives à l'énergie et aux risques majeurs constitue peut-être déjà un apport considérable* »¹.

Dans le Pacifique, la Nouvelle-Calédonie comme la Polynésie française ont choisi de mener des politiques de logement compatibles avec la construction traditionnelle, refusant « l'urbanisme d'opportunisme » au coup par coup, qui ne tient compte ni de l'environnement ni du contexte culturel².

Proposition n° 62 : Promouvoir davantage l'architecture bioclimatique basée sur des savoir-faire traditionnels et développer une ingénierie dédiée, s'appuyant notamment sur les plateformes de rénovation, afin d'accompagner et conseiller les porteurs de projets.

2. Des domaines dans lesquels les outre-mer disposent d'une réelle avance

a) Le risque anticyclonique

Une étude³ portant sur l'évolution du risque cyclonique en outre-mer à l'horizon 2050 a été publiée en juin 2020. Elle confirme **la très grande exposition** de ces territoires (temps de retour pour un cyclone de catégorie 4 de 20 ans aux Antilles et de 25 ans à La Réunion) et l'importance des dégâts prévisibles (plusieurs milliards d'euros pour la Guadeloupe ou la Martinique, et plus de 10 milliards pour La Réunion).

Pour prévenir les effets du risque cyclonique et améliorer la résilience des territoires de la Martinique, la Guadeloupe, La Réunion et Mayotte, le Gouvernement a décidé d'inscrire des exigences pour la prévention para-cyclonique dans la réglementation.

Une concertation a été lancée en mars 2021 sous l'égide des préfets et doit se poursuivre jusqu'à l'été 2021, l'objectif annoncé étant d'aboutir à une réglementation sur le risque cyclonique « *différenciée et proportionnée afin de s'adapter à chaque territoire concerné* ». La phase de travail collectif qui

¹ Table ronde habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

² Auditions Polynésie française (25 mars 2021), et Nouvelle-Calédonie (1^{er} juin 2021).

³ Caisse Centrale de Réassurance/Météo-France et RiskWeatherTech.

s'engage vise à « présenter cette réglementation aux maîtres d'ouvrages et professionnels locaux dont l'expertise est reconnue, afin qu'ils y apportent leur contribution et se l'approprient ».

Cette démarche appelle néanmoins de nombreuses réserves.

Il faut rappeler **qu'une concertation a déjà été menée fin 2019** dans les territoires concernés par la délégation interministérielle aux risques majeurs outre-mer laquelle vient d'être supprimée en juin 2021. Il ne semble pas en avoir été fait grand cas de ses travaux.

L'étude du CSTB sur les risques naturels, déléguée aux préfets des territoires, est jugée largement insuffisante sur le sujet des cyclones (manque de cohérence et absence de doctrine sur le plan de la sécurité civile...) lors d'auditions faites par la délégation.

Lors de la table ronde sur l'habitat innovant, Marc Joly a indiqué que: *« le Conseil régional de l'Ordre des architectes de La Réunion-Mayotte considère que l'étude réalisée par le CSTB sur le sujet des cyclones était **totale**ment insuffisante. Même si cette étude qui portait plus globalement sur les risques naturels a été déléguée au préfet de chaque département d'outre-mer, le manque de cohérence et l'absence de doctrine sur le plan de la sécurité civile nous paraît consternant. ... En effet, les concepts métropolitains qui consistent à « bunkériser » les logements en les fermant et en renforçant leurs murs ne conviennent pas aux territoires ultramarins. Il est possible de consolider l'habitat tropical pour en faire un abri comme le faisaient les anciens qui clouaient les volets et diverses protections à l'annonce d'un cyclone. En revanche, ils ne jugeaient pas nécessaire de construire l'ensemble du logement en cherchant à le rendre résistant à un événement aléatoire et d'occurrence très faible. Par conséquent, la conception importée d'un logement capable de résister à tout est contradictoire avec l'habitat tropical, léger, ouvert et à faible inertie thermique pour éviter de créer de l'inconfort ».*¹

Toujours selon Marc Joly, l'approche retenue est fondée sur des croyances erronées mais qui perdurent dans l'esprit des autorités de tutelles : *« il nous paraît stupéfiant de mettre en avant le risque cyclonique, qui relève de la sécurité civile, pour justifier d'une nouvelle norme relative au logement. Il n'y a qu'à Mayotte que ce risque a été traité par la création de refuges. Le renforcement de la norme entraîne une diminution drastique et constante de la construction de nouveaux logements. En outre, au rythme actuel de construction, le renforcement de la norme ne résoudra le problème du risque cyclonique que pour 30 % de la population à échéance 2050. En outre, elle n'apporte pas de réelle réponse au problème de sécurité civile, d'autant plus que le risque principal en matière cyclonique à La Réunion ne réside pas dans le vent mais dans la montée des eaux ».*

¹ Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

Une fois de plus, le savoir des experts locaux n'est pas assez valorisé. **Les architectes considèrent qu'ils ont été les grands oubliés de la loi Elan.** Le logement, en tant que lieu de vie où la sécurité doit être garantie, **nécessite le savoir-faire d'architectes et de professionnels, tant pour la conception que pour la réalisation des projets...**

Selon Michel Corbin, architecte des conseils régionaux de l'Ordre des architectes de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique : « *les **architectes d'outre-mer possèdent donc une expertise en matière de prévention du risque sismique et du risque cyclonique dont ils peuvent faire bénéficier l'Hexagone. La difficulté est que les règles parasismiques et para cycloniques s'opposent puisque la légèreté du bâti favorise sa résistance aux séismes tandis que c'est sa lourdeur qui renforce sa résistance aux cyclones. Les architectes antillais ont donc appris à concilier ces deux contraintes*** »¹.

Jean-Michel Mocka-Célestine le confirme : « *le **savoir des experts locaux permet aujourd'hui de maîtriser le risque cyclonique. Il est vrai néanmoins que le renforcement de l'habitat par le béton nous conduit à créer des bunkers inadaptés à nos modes de vie. Par conséquent, ne serait-il pas possible de construire des habitats légers mais comportant une pièce sécurisée, dotée d'une dalle anticyclone, comme dans les îles proches de la Guadeloupe et de la Martinique ? ...Nous plaignons donc pour une autre approche de la gestion des risques, basée notamment sur la notion de refuge comme dans le monde anglo-saxon. En outre, la création de réseaux destinés à protéger les populations à la fois contre les ouragans et contre les dégâts des eaux apporterait de l'activité aux entreprises et dynamiserait le marché du travail. Ces refuges pourraient sans problème intégrer l'augmentation de la vitesse de vent de référence puisqu'ils seront conçus comme des bunkers. En revanche, il est absurde de vouloir « bunkériser » des logements en milieu tropical*** »².

Le projet de nouvelle réglementation apparaît donc au mieux inutile et au pire dangereuse. Des techniques éprouvées et adaptées existent qu'il conviendrait surtout de valoriser et de diffuser.

Proposition n° 63 : Privilégier les techniques locales et déjà expérimentées plutôt que de durcir la réglementation para-cyclonique dans les DROM.

b) Le risque antisismique

Les risques sismiques, bien connus notamment aux Antilles, et qui se développent à Mayotte, se traduisent au niveau réglementaire par des niveaux d'exigence spécifique.

¹ Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

² Ibid.

Le **Plan Séisme Antilles**, plan gouvernemental visant à réduire la vulnérabilité du bâti, a été mis en place en 2007. Il est entré dans sa deuxième phase depuis 2016. Il s'agit de renforcer de façon prioritaire les bâtiments et infrastructures de gestion de crise, les établissements d'enseignement et de santé et les logements sociaux mais également de réduire la vulnérabilité des autres bâtiments publics et du bâti privé. Les DEAL sont chargées des contrôles des règles de construction parasismiques dont la méthodologie est actuellement en test sur les maisons individuelles.

Le constat est identique que précédemment concernant le risque sismique quant à l'inadéquation des normes nationales ou européennes.

Selon Jack Sainsily : « *Nous constatons l'apparition de logements respectant parfaitement les normes européennes mais totalement inadaptés aux configurations des Antilles. Les règles de financement de l'ANAH par exemple sont exigeantes en matière d'hygiène et de salubrité mais ne tiennent pas compte des principes de construction parasismiques (et paracycloniques).* »

Andreas Krewet, ingénieur, membre de l'association AsTerre a rappelé aussi que les parpaings parasismiques (ou paracycloniques) ne constituent pas une piste judicieuse car **la lourdeur est contraire à la prévention du risque parasismique. La solution consisterait plutôt à renforcer l'attache de la toiture par des tirants fixés au sol par exemple.**¹

Michel Corbin souligne l'expertise locale dans ce domaine : « *La Guadeloupe et la Martinique sont deux petites îles fortement sismiques puisqu'elles sont classées en zone 5. Les architectes qui y construisent des logements portent donc des responsabilités très importantes et doivent s'appuyer sur des ingénieurs. Ils appliquent des normes antisismiques depuis 1955, suite à un tremblement de terre violent survenu en Algérie en 1954. D'autres normes ont été instaurées depuis, jusqu'à l'Eurocode 8 de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique...* »

Il a rappelé que : « *Le savoir-faire acquis dans les Antilles est également exploité en métropole, où l'on découvre de nouvelles zones à risque sismique. Il y a trois ans, une délégation du bureau de contrôle Veritas du Sud-Ouest de la France nous a ainsi rendu visite pour étudier nos méthodes de construction* ».

À cet égard, la suppression de la **formation en architecture parasismique** conduisant au diplôme propre aux écoles d'architecture (DPEA) qui existait en Guadeloupe et délivré par l'**École de Marseille-Luminy**, a été malencontreuse. Cette initiative, mise en place en 1999 avec le soutien du conseil régional, avait permis de former une **trentaine d'architectes** aux problèmes parasismiques aigus et mériterait d'être relancée. Elle pourrait en outre bénéficier aux personnes qui construisent elles-mêmes leur logement. Le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) pourrait le cas échéant contribuer à assurer la qualité de l'habitat auto-construit en l'encadrant.

¹ Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

Proposition n° 64 : Rétablir la formation en architecture parasismique conduisant au diplôme propre aux écoles d'architecture (DPEA) dans les outre-mer.

La question de la formation des architectes est en tout état de cause un aspect fondamental et sous-estimé. Comme l'a souligné le Conseil régional de l'Ordre des architectes de Guadeloupe¹, il faut un enseignement adapté afin d'éviter « *un mimétisme d'architecture exogène* » qui ne répond ni aux conditions géographiques ni aux évolutions socio-culturelles des territoires ultramarins.

c) La lutte contre le réchauffement climatique

Non seulement les outre-mer font partie des territoires les plus exposés aux aléas, mais de plus, ces derniers vont s'accroître avec le réchauffement climatique.

Il convient de noter que la prise en compte de ce nouveau risque est déjà présente dans le domaine des constructions ultramarines.

Dans les DOM, la conception des bâtiments et, dans une moindre mesure, celle des logements individuels est déjà soumise à **la réglementation RTAA DOM**² qui contribue à répondre pour partie au réchauffement climatique.

Cette prise en compte s'inscrit dans une démarche qualitative qui progresse dans ce secteur. Lors de son audition, Antoine Desbarrières, directeur de Qualitel et président de Cerqual, a rappelé que sur la résilience vis-à-vis du changement climatique en particulier, Qualitel a développé un outil d'aide à la décision, qui permet, à partir d'une analyse des aléas climatiques, **de définir les exigences que devra satisfaire un projet de rénovation ou de construction entrant dans le cadre de la procédure de certification.** Cet outil a été élaboré en partenariat avec la mission risques naturels de la Fédération française de l'assurance (FFA).

Dans les COM, surtout parmi les plus concernées, cette préoccupation est également intégrée aux nouveaux programmes. Dans le cadre de la rénovation urbaine, le souhait est en effet de lancer des démarches pilotes sur zones.

Pour Jean-Michel Mocka Celestine, co-gérant à l'atelier d'architecture BMC « *Nous commençons par ailleurs à exploiter le potentiel énergétique qui caractérise ces territoires mais il serait nécessaire d'accélérer les développements en la matière. Il y a une quinzaine d'année, un bailleur social a essayé d'innover en utilisant le photovoltaïque et en récupérant l'eau pluviale. Mais*

¹ Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

² Réglementation Thermique, Acoustique et Aération (RTAA DOM).

la réglementation ne permettait pas la récupération de l'eau pluviale et les assureurs refusaient d'assurer les panneaux photovoltaïques. **Les problématiques dont nous discutons aujourd'hui sont donc identifiées depuis dix ans ou quinze ans, voire davantage. Il convient de s'y attaquer sérieusement, en permettant l'utilisation de matériaux locaux et surtout en permettant à ces territoires de maîtriser la conception et l'aménagement.** Nous avons, par exemple, créé dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine, **des zones de retrait où la population pourra se rassembler en cas de catastrophe.** Or, de tels espaces ne sont pas couverts par les règles de financement du logement social. Il convient donc d'adapter les règles pour permettre la prise en compte des spécificités de chaque territoire ».

Les architectes locaux se sentent généralement peu écoutés alors qu'ils connaissent parfaitement l'environnement local.

Comme l'a indiqué Victoire Jasmin, sénatrice de la Guadeloupe, **il faut permettre aux personnes ressources que sont les architectes d'accompagner les élus des différents territoires.**

Proposition n° 65 : Associer davantage l'expertise technique locale et en particulier les architectes dans les politiques de lutte contre les risques sur les différents territoires ultramarins.

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

A. LES OUTRE-MER, TERRES D'EXPÉRIMENTATION ET D'INNOVATION MALGRÉ DE MULTIPLES FREINS

1. De véritables « laboratoires à ciel ouvert ».

a) Une expertise ultramarine insuffisamment prise en compte

Les outre-mer sont des terres d'innovation et d'expérimentation. La table ronde sur l'habitat innovant en a fourni de nombreux exemples.

Laurent Chamoux, membre du conseil d'administration d'Actions pour une qualité urbaine et architecturale amazonienne (AQUAA) a rappelé que « *La Guyane est productrice de bois et de terre crue : nous disposons donc effectivement de capacités de production de matériaux locaux. Par ailleurs, nous disposons d'une plus grande liberté que nos homologues des autres outre-mer pour réaliser des expériences, n'étant pas exposés aux risques cyclonique ou sismique. La Guyane est donc depuis plus de trente ans une terre d'expérimentation* »¹.

¹ Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

Michel Corbin, architecte des conseils régionaux de l'Ordre des architectes de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique, a témoigné : « *Étant inscrit à l'Ordre des architectes depuis quarante ans, j'ai assisté au développement de nombreuses initiatives ainsi qu'à de nombreux colloques ou débats mais j'ai observé peu de progrès. Les architectes ont déjà beaucoup innové dans les départements d'outre-mer. J'ai constaté que l'étude de l'habitat vernaculaire et des us locaux nous permet de trouver les solutions à toutes les problématiques qui se posent à nous, notamment les risques sismiques, cycloniques ou de tsunamis* »¹.

Les expérimentations menées dans un territoire ultramarin sont susceptibles **d'intéresser l'ensemble des outre-mer comme l'Hexagone.**

Alçay Mourouveye, directeur du Centre d'innovation et de recherche sur le bâti tropical (CIRBAT) l'a affirmé : « *Le CIRBAT, en tant que pôle d'innovation et de recherche sur la construction en milieu tropical, a été labellisé pôle d'innovation national en 2009. Il travaille sur les techniques de construction, les matériaux et les savoir-faire utilisés par les entreprises locales. Le dispositif labellisé existe depuis la fin des années 1990. Ses laboratoires permettent de réaliser des essais, notamment de résistance et de lutte anti termites. Les travaux menés à La Réunion par le CIRBAT sont susceptibles de concerner l'ensemble des territoires ultramarins mais également l'Hexagone. Les solutions qu'il expérimente, notamment en matière d'isolation du bâti, peuvent être transposées à l'ensemble du territoire national et notamment aux régions du Sud de la France* »².

Les territoires ultramarins, du fait de leur positionnement géographique sur l'ensemble de la planète, représentent une véritable richesse pour la France et l'addition des travaux qui y sont menés peut générer **un effet de levier en matière d'innovation.**

Leur situation **dans les différentes zones stratégiques du globe** (Caraïbes - Pacifique - Océan indien) offre en effet une très grande diversité en matière d'environnement météorologique/climatique. En cela, les outre-mer constituent un apport considérable pour la France qui dispose d'un ensemble de territoires répartis autour de la planète pouvant servir de terrain de tests et d'essais de solutions avant leur déploiement à plus grande échelle. Par rapport à la problématique du dérèglement climatique qui impacte directement l'ensemble du territoire national notamment le Sud comme le reste de l'Europe du Sud, les solutions élaborées dans les outre-mer pourront être demain déployées dans ces zones.

Pour les architectes interrogés, **les grandes tendances de l'habitat de demain en outre-mer sont déjà perceptibles³ et identifiées** : densification des villes, décarbonation des procédés constructifs (hybridité des systèmes constructifs, inertie des façades, réduction des énergies

¹ Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

² Ibid.

³ Contribution de l'ordre des architectes de Martinique, COARM.

grises...), recours systématiques 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...

La traduction de ces tendances dans les politiques concernées est un défi à relever. Elles confirment une évolution des mentalités face aux stéréotypes de modernité qui prévalaient jusqu'il y a peu de temps. Elles ouvrent aussi la voie à des innovations qui pourront bénéficier à d'autres territoires.

b) Une approche plus globale des enjeux de la construction

Une autre orientation que les auditions ont bien fait apparaître est **l'importance de prendre en compte le coût global de la construction, notamment pour les logements sociaux** afin d'y inclure les coûts d'entretien, de l'énergie, et de travailler sur le long terme.

Selon Laurent Chamoux, cette problématique est centrale : *« La problématique du coût global de la construction, notamment de logements sociaux, n'est pas prise en compte (...) Le logement d'outre-mer se caractérise par ailleurs par des coûts d'entretien très élevés. Or, les coûts d'entretien et les coûts de construction sont traités de manière séparée par les opérateurs sociaux. Nous demandons depuis trente ou quarante ans qu'ils soient regroupés afin d'avoir une approche en fonction du coût global, la seule qui soit de nature à générer des économies (...) La solution consisterait plutôt à permettre aux opérateurs sociaux de globaliser leur budget d'entretien et leur budget de construction de manière à nous permettre de travailler sur le long terme pour générer des économies »¹.*

Pour Andreas Krewet, ingénieur, membre du conseil d'administration de l'Association AsTerre également, l'approche par le coût global est pertinente : *« Il convient d'y inclure le coût de l'énergie supporté par les habitants, surtout lorsqu'il s'agit de logements sociaux »².* Jack Sainsily, directeur du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de la Guadeloupe, abonde dans le même sens : *« La question du coût ne s'apprécie pas uniquement du point de vue de la dépense immédiate mais doit relever d'une vision à long terme, sur le coût global »³.*

Selon eux, les économies à rechercher dans le domaine de la construction se situent dans **l'analyse de ce coût global et de la capacité à favoriser la circularité** : eau pluviale – stockage de l'énergie, adaptation des matériaux aux microclimats, gestion des risques...

¹ Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

² Ibid.

³ Ibid.

À titre d'exemple, pour les outre-mer, il serait pertinent d'utiliser les **déchets de démolition en sous couche de voirie**, sachant qu'on démolit actuellement de nombreux logements datant des années 60 dans le cadre de la rénovation urbaine. Or, cette pratique n'étant pas encadrée de manière normative, elle n'est pas couverte par les assureurs. Elle permettrait pourtant de réduire sensiblement le coût de la construction.

À cet égard, la filière de retraitement des **déchets d'amiante** étant extrêmement onéreuse pour les outre-mer - car elle suppose l'envoi des déchets par container vers l'Hexagone -, il serait possible, selon les experts locaux, de simplifier le traitement de la problématique de l'amiante en permettant le recouvrement des enduits pelliculés par du placo par exemple¹.

c) Une pépinière d'habitats innovants

De nombreuses expériences d'habitat innovant ont vu le jour dans les outre-mer ou y ont fait école, avec une **vision plus large des enjeux de la construction, incluant désormais davantage les dimensions écologique, sociale et culturelle**.

Les éco-quartiers à La Réunion ont ainsi été démarrés dès le début des années 2000 via un opérateur privé et le soutien des communes pour répondre à la croissance démographique. Ces programmes visent une urbanisation « à taille humaine », appliquant notamment les techniques de **l'éco-construction et de l'approche environnementale de l'urbanisme (AEU)**. La conception des bâtiments est adaptée aux conditions climatiques avec l'utilisation d'une ventilation traversante, des chauffe-eau solaires collectif ou individuel selon les cas, une hauteur sous plafond élevée. Un soin est apporté aux matériaux de construction avec une façade légère pour ne pas stocker le béton qui a tendance à garder la chaleur.

Le concept d'éco-quartier apparaît comme une solution adaptée au développement durable des territoires, mais suppose un financement public incitatif pour toutes les opérations.

En Martinique, des projets **d'habitat participatif ou collaboratif**² émergent à travers l'île, portés par des particuliers ou des associations. Ils prennent différentes formes : alternatives à la maison de retraite (« *Nou Ka Tchimbé pour ne pas vieillir seul* »), programmes de relocalisation des populations habitant dans des zones exposées à des risques naturels majeurs suite au recul du trait de côte, en misant sur une offre de relogement attractive et écologique, habitats participatifs pour adultes en situation de handicap mental...

¹ Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

² <https://www.martinique2030.com/appels-a-projets/habiter-vivre-ensemble-territoire>

Autre exemple, le **programme Opérations d'habitats renouvelés dans les outre-mer (OPHROM)** qui vise à encourager l'émergence de solutions nouvelles adaptées aux spécificités des outre-mer. Il doit ainsi contribuer à apporter des réponses efficaces à deux enjeux majeurs :

- **réduire l'empreinte écologique de la construction** aux Antilles, notamment dans un contexte de forte dépendance énergétique et d'importation de produits de construction ;

- faciliter, par le développement d'une offre de relogement attractive, en prix comme en qualité d'usages, la **relocalisation de populations** habitant des zones exposées à des risques naturels majeurs suite, notamment, au recul du trait de côte.

Mené par le PUCA¹ au Prêcheur (Martinique), ce programme porte notamment sur la relocalisation d'environ 150 logements, sur trois principaux quartiers, en articulation avec la création ou la relocalisation d'équipements publics, la réalisation de voiries et réseaux divers, mais également la démolition des logements libérés et la définition de programmes de substitution sur les emplacements libérés (renaturation, espace public, construction mobile ou légère à vocation économique, etc.).

Dans ce projet OPHROM, l'agence des 50 pas géométriques s'est positionnée auprès de la commune pour assurer la maîtrise d'ouvrage (et les acquisitions foncières inhérentes), dans le cadre d'une convention et sous réserve que l'État lui accorde l'autorisation de sortir de son périmètre administratif pour réaliser la viabilisation des terrains nécessaires à la relocalisation des logements menacés.

Proposition n° 66 : Flécher davantage les financements publics sur le développement des éco-quartiers dans les programmes de logements neufs et de revitalisation outre-mer.

Proposition n° 67 : Engager une réflexion en vue d'assouplir les règles d'urbanisme pour des formes circonscrites d'habitat léger.

¹ Le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) est une agence interministérielle créée en 1998 afin de faire progresser les connaissances sur les territoires et les villes et éclairer l'action publique.

2. Des freins à lever pour libérer davantage les initiatives

a) Malgré de nombreux freins

(1) Les obstacles réglementaires et assurantiels

La Recherche et développement (R&D) est peu développée dans le secteur du bâtiment, et singulièrement en outre-mer. Au niveau national, la R&D compte pour 1 % dans les dépenses des entreprises de BTP contre 2 % en moyenne pour les autres secteurs. Les freins à l'innovation outre-mer sont en effet nombreux et identifiés.

D'abord, l'encadrement normatif de la construction ne permet pas d'intégrer directement les solutions innovantes, qui nécessitent des procédures longues et coûteuses à l'image de l'Atex. Comme l'a relevé Marc Joly, « *La norme et l'innovation sont antinomiques. L'innovation nécessite de pouvoir déroger à la norme. De ce point de vue, la DHUP en matière de logement a pris des mesures intéressantes sur la question du marquage CE. Nous espérons que les discussions avec la Commission européenne aboutiront. La normalisation CE sur la sécurité et sur les portes de garage a entraîné la destruction de tout ou partie de l'artisanat local de Mayotte, ce qui est fort regrettable. Il semble néanmoins que nos autorités de tutelle ont pris conscience de cette problématique et essaient d'y apporter des réponses* »¹.

La Loi ESSOC représentait une ouverture intéressante afin de **donner au maître d'ouvrage une autorisation de plein droit pour mettre en œuvre des solutions techniques ou architecturales innovantes**. Mais son application était limitée dans le temps et une nouvelle ordonnance doit venir pérenniser le dispositif introduit par ordonnance. De plus, cette loi qui s'appuie sur le principe de Solutions d'effet d'équivalence (SEE) se heurte à l'absence de structures de certification et de validations locale.

Proposition n° 68 : Simplifier les processus de validation des innovations (Atex-AT-brevet...) pour les rendre plus accessibles aux entreprises ultramarines.

La question des **assurances** - et la mauvaise pratique du principe de précaution - est également en cause. Sur ce point, la Nouvelle-Calédonie qui a fait un travail considérable² pourrait offrir des pistes, même si le cadre institutionnel de ce territoire est particulier.

(2) Les problématiques économiques et financières

Le tissu économique, faiblement industriel et essentiellement composé de TPE, est un frein important à l'innovation dans le secteur privé. La culture de l'entrepreneuriat reste encore peu diffusée chez les jeunes diplômés ultramarins alors que l'écosystème d'innovation manque de

¹ Audition Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

² Audition de Vaimu'a Muliava, ministre calédonien, 1^{er} juin 2021.

structuration et apparaît souvent peu lisible pour les jeunes entreprises. Le manque d'interactions entre la recherche publique et les entreprises privées réduit l'attractivité des secteurs d'activité innovants.

Un autre frein signalé, d'ordre économique, est **l'absence de marge financière** et la difficulté pour **les filières industrielles à s'approprier les solutions et les préconisations formulées pour produire un changement d'échelle.**

Selon le Centre d'innovation et de recherche du bâti tropical (CIRBAT),¹ **il est nécessaire d'atteindre une masse critique sur les travaux menés en matière d'innovation sur le bâti** pour pouvoir intéresser les filières industrielles à aller dans l'investissement dans ces solutions innovantes. Cela suppose d'augmenter le nombre de chercheurs, ingénieurs et développeurs présents sur l'ensemble des territoires.

La stratégie doit être partagée par l'ensemble des territoires ultramarins. Cela suppose **des points relais et d'ancrage sur chaque thématique répartis sur l'ensemble des régions.** **La détermination de priorités** est fondamentale pour atteindre les objectifs fixés (*réduction de la température du bâti, niveau de consommation plus faible, taux de remplacement énergie fossile / énergie renouvelable, réduction d'empreinte carbone...*).

Plus spécifiquement et selon les territoires, il existe d'autres points de blocage² comme :

- la taille et l'instabilité des marchés locaux ;
- le manque de solvabilité des acteurs avec peu d'investisseurs intéressés dans des micromarchés ;
- la gouvernance de l'économie de la filière BTP administrée par la puissance publique sans planification globale ;
- l'éloignement des pouvoirs décisionnaires ;
- **les stéréotypes, la culture et les usages** (le retour aux matériaux biosourcés n'est pas toujours favorablement accueilli par une large part de la population car non perçu comme un facteur de modernité)...

Il conviendrait de soutenir des laboratoires locaux avec des certifications COFRAC (Comité français d'accréditation) du laboratoire du CIRBAT à La Réunion, et associer les expertises pour l'élaboration et la diffusion de guides de construction adaptés au contexte de ces territoires.

¹ M. Alçay Mourouwaye, directeur du Centre d'innovation et de recherche sur le bâti tropical (CIRBAT)

² Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021 et contribution du COARM.

b) ...des évolutions néanmoins encourageantes

(1) La mobilisation de nouvelles sources de financement

L'innovation est surtout **coûteuse** et requiert des engagements à long terme. Comme l'a rappelé l'Association CRAterre : « *L'innovation présente un coût initial et la recherche sur les matériaux est elle-même coûteuse, y compris pour la production des règles professionnelles et pour l'obtention de l'appréciation technique d'expérimentation sur un matériau déjà très utilisé comme le bloc de terre comprimé, qui a nécessité de réaliser des essais de résistance aux incendies, de résistance mécanique et de résistance aux séismes. La recherche a donc besoin d'être soutenue par des subventions ou par la production de démonstrateurs dérogeant à certaines règles thermiques ou de surface.* »

Le PLOM 2 évoque peu cette orientation, à l'exception de la mobilisation des fonds FEDER lors de l'élaboration des programmes opérationnels 2021-2027. Il mentionne un soutien financier à la mise en place de filières de matériaux biosourcés qui pourrait intervenir via les programmes opérationnels régionaux qui, sur les priorités liées à l'innovation, pourraient utilement contribuer à la structuration de ces filières de matériaux biosourcés. En complément, les programmes Interreg pourraient contribuer à une organisation de ces filières à l'échelle transfrontalière et/ou transnationale. Le ministère des outre-mer est chargé de sensibiliser les futures autorités de gestion à la nécessité d'intégrer cette problématique dans les futurs programmes opérationnels régionaux et INTERREG.

Au-delà, des acteurs majeurs, comme **Action Logement**, manifestent leur engagement à tester de nouvelles normes ou procédés constructifs. Dans le PIV outre-mer, 50 millions d'euros (sur les 1,5 milliard) sont dédiés à l'expérimentation et l'innovation.

Lors de son audition, **CDC Habitat** a aussi manifesté son intérêt à créer une filière de recherche et développement pour l'habitat en outre-mer, avec des partenariats.

Le Plan France Relance pourrait aussi offrir des opportunités et avoir un effet levier pour la structuration des filières de matériaux locaux.

(2) La promotion de la R&D habitat outre-mer ?

Pour financer **sur le long terme**, la Fédération des EPL notamment estime indispensable l'établissement d'un budget « Recherche et Développement » afin de développer des nouveaux modes de construction et de matériaux **sur chaque bassin géographique**.

Pour faire véritablement des **outre-mer des territoires « pionniers et d'innovation »** (un des objectifs du Livre bleu), un ensemble de politiques publiques s'est certes mis en place depuis plusieurs années et plusieurs outils fiscaux ont également été introduits pour inciter les entreprises à

innover dans ces territoires¹. **Mais ces outils sont encore peu mobilisés et concentrés sur quatre grandes thématiques** : la santé, la protection de la biodiversité et la valorisation des ressources naturelles, l'observation des milieux naturels et les sciences humaines et sociales.

Pour développer une filière de recherche sur l'habitat, il conviendrait de **mobiliser davantage les régions** qui sont les nouveaux chefs de file du soutien à l'innovation et **les collectivités d'outre-mer** à travers leurs schémas de développement stratégique.

Les six universités que comptent les territoires ultramarins devraient être aussi plus fortement impliquées (université des Antilles, de Guyane, de La Réunion, de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française) pour un total de 33 000 étudiants, dont 16 % de niveau master (contre 35 % au niveau national) et 1,9 % de doctorants (3,5 % en France entière).

Comme cela a été rappelé, en s'engageant dans cette voie **les outre-mer pourraient bénéficier des financements européens**. On sait qu'une partie conséquente des Fonds européens de développement régional (FEDER) destinés aux régions ultrapériphériques (RUP) est consacrée au renforcement de la recherche, au développement technologique et à l'innovation dans les domaines de spécialisation identifiés.

Proposition n° 69 : Bâtir une filière de recherche et développement sur l'habitat innovant avec des grands organismes nationaux et des financements européens, en prenant appui sur l'expertise des outre-mer.

B. LE CHANTIER TEST DE LA PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS

1. Le précédent d'une réglementation énergétique spécifique

a) La RTAA DOM : une réglementation en cours d'actualisation

(1) Une réglementation nécessairement particulière

En outre-mer, les réglementations thermiques, acoustiques et aération des constructions de logements neufs sont différentes de celles appliquées dans l'Hexagone et **prennent en compte les spécificités climatiques de ces territoires à travers une Réglementation thermique acoustique et aération adaptée aux DOM, appelée également « RTAA DOM »**.

¹ *Études IEDOM : L'innovation et la recherche et développement dans les outre-mer (janvier 2020).*

Si l'habitat dans les DOM n'utilise que peu de chauffage, le rafraîchissement peut représenter une dépense en énergie importante.

Mise en place en **2016**, la réglementation thermique est définie par les articles R162-1 à R162-4 du code de la construction et de l'habitation. Elle est applicable à l'ensemble des bâtiments neufs à visée locative ou non et porte sur :

- **la protection solaire** : les fenêtres de toit sont interdites. De plus, les murs doivent être opaques, épais et les volets doivent bien protéger du soleil ;
- **la ventilation naturelle de confort** : il est obligatoire de ventiler les plafonds des bâtiments dans toutes les pièces. Notons qu'il doit y avoir au minimum des ouvertures sur deux façades d'orientation différente ;
- **l'énergie solaire** : les panneaux solaires sont requis pour la production de l'eau chaude sanitaire.

Le but de l'ensemble de ces règles est de limiter la consommation d'énergie tout en garantissant toutefois le confort thermique minimal des habitants des logements. Il faut noter aussi qu'il comporte des spécificités qui sont sources de **complexité** :

- les arrêtés acoustiques et aération de la RTAA 2016 s'appliquent dans tous les départements d'outre-mer à **l'exception de Mayotte** ;
- l'arrêté thermique de la RTAA 2016 s'applique uniquement en **Guyane et à La Réunion** ;
- les Antilles disposent d'une réglementation régionale spécifique sur le **volet thermique et énergétique** depuis le 21 mai 2011 pour la Guadeloupe (réglementation RTG) et depuis le 1^{er} septembre 2013 pour la Martinique (réglementation RTM). Toutefois, les deux réglementations régionales autorisent le recours à l'arrêté thermique du 17 avril 2009 comme solution technique applicable, sans prendre en compte les modifications apportées en 2016 dans la réglementation nationale.

Concernant les **DPE (Diagnostics de performance énergétique)** qui permettent la classification des habitations par rapport à leur niveau de consommation en énergie, il existe des DPE spécifiques à la Martinique et à la Guadeloupe, respectivement le DPE-M et le DPE-G.

(2) Les travaux d'adaptation de la RTAA DOM : une opportunité à saisir

Selon les indications données par son directeur, la DHUP a engagé la réécriture de la RTAA DOM.

Des travaux sur cette réécriture ont été menés en 2018 et 2019, avec l'appui d'un groupe de travail, composé de professionnels des différents services (DEAL, DGOM, DHUP, CEREMA). Il a permis d'aboutir à un projet de réécriture des articles réglementaires qui composent aujourd'hui la RTAA en introduisant notamment un **indice de confort thermique** afin d'évaluer la performance des logements neufs en outre-mer.

Ce travail devrait déboucher en 2021 sur un décret dans le cadre de la réécriture de tout le livre I^{er} du Code de la construction et de l'habitation sur les règles de la construction.

Il s'agit d'un chantier considérable. Comme l'a indiqué François Adam, directeur de la DHUP : *« il y aura plusieurs niveaux de textes réglementaires et le décret pourrait être pris en 2021 et les arrêtés d'application en 2022. Cela constituerait un pan tout à fait nouveau du droit de la construction outre-mer mais qui paraît nécessaire et dont le principe est acquis entre nos deux ministères. Étant nouveau, ce sujet demandera un travail technique important, d'autant que les situations sont très différentes entre les territoires (c'est le cas notamment pour les régimes des vents). Cela conduira en réalité à des réglementations territoire par territoire. C'est un énorme chantier réglementaire tout à fait nouveau qui va être mené »*.¹

Francis Saudubray, conseiller maître, rapporteur général chargé de la synthèse sur le logement outre-mer à la Cour des comptes, considère que ces travaux ouvrent *« une fenêtre d'opportunité que les outre-mer doivent saisir et ces territoires doivent être partie prenante pleinement à tous ces travaux »*.

Sentiment partagé par Pascal Berteaud, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) : *« Concernant la RTAA DOM, nous sommes persuadés qu'il est possible d'aller beaucoup plus loin dans l'adaptation de la réglementation aux outre-mer. Étant plus important que le CSTB, le CEREMA peut se permettre de développer des antennes en outre-mer (qui feront de toute façon appel aux spécialistes hexagonaux) de façon à avoir une présence sur place et à monter des programmes d'adaptation plus forts »*.

À La Réunion, par exemple, les acteurs du bâtiment proposent de passer d'une obligation de moyens à une obligation de résultats avec plus de marges de manœuvre pour les équipes de conception locales.²

Éviter le surcroît de normes en matière de réglementation thermique à l'occasion de la révision de la RTAA DOM, en passant d'une obligation de moyens à une obligation de résultats.

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

² Table ronde La Réunion, 13 avril 2021.

b) Un bilan énergétique du parc et des besoins difficiles à cerner

(1) Un état des besoins considérables même s'il est difficile à cerner

Le bilan qualitatif du parc immobilier outre-mer fait défaut¹. Mais la part importante d'habitations vétustes et insalubres laisse entrevoir des besoins considérables.

Un travail important a été effectué dans le cadre du programme OMBREE. Les efforts se sont concentrés sur les économies d'énergie. Le bilan positif de ce programme a été dressé par les dirigeants d'AQC et Qualitel : « *Nous avons réussi à créer un appel à projets dans le cadre du programme CEE. À travers ce dernier, dans le but d'améliorer la qualité énergétique des bâtiments, nous avons constitué un incubateur dont l'objectif était d'accompagner les porteurs locaux qui ne sont pas habitués à ce type de dispositifs* ».

On note aussi une évolution avec la sensibilité croissante des maîtres d'ouvrage et des maîtres d'œuvre à cette question via la pression du réchauffement climatique. Outre un choix de matériaux géo et bio-sourcés, la démarche globale de conception bioclimatique (implantation, orientation du bâtiment, optimisation de la ventilation naturelle, réduction des apports de chaleur...) progresse.

Sur le remarquable site internet d'information de l'association AQUAA, de nombreux facteurs d'amélioration mériteraient d'être davantage diffusés : techniques de ventilation naturelle, protection solaire et des parois, promotion de l'habitat vernaculaire amérindien...

(2) Des instruments incitatifs qui peinent à se déployer

Malgré l'ampleur des besoins, on peut déplorer que les instruments d'aide peinent à se déployer.

À cet égard, **le faible déploiement de MaPrimeRenov'** qui devait constituer une opportunité en matière **de rénovation énergétique**, est révélateur du retard à combler. On compte seulement 700 dossiers en 2020, essentiellement concentrés à La Réunion.

Ce démarrage timide révèle de grandes inégalités dans la répartition territoriale (pas de dossiers acceptés en Guyane et à Mayotte). Des efforts doivent porter sur **l'information, sans doute imparfaite, concernant cette aide et sur la formation des personnels des DEAL**, qui œuvrent pour le compte de l'ANAH.

L'ADEME propose aussi un **éco-prêt à taux zéro en outre-mer** pour financer des travaux spécifiquement définis pour les logements construits depuis plus de 2 ans et situés en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin.

¹ Rapport de la Cour des comptes, *Le logement dans les départements et régions d'outre-mer*, septembre 2020.

Il permet notamment d'améliorer la protection de ces logements contre les rayonnements solaires, et de limiter ainsi le recours à la climatisation. Les conditions générales de l'éco-prêt à taux zéro sont identiques par rapport à l'Hexagone, seules les exigences sur les travaux diffèrent.

Son montant est non négligeable : il ouvre droit à un éco-prêt de 15 000 euros (à l'exception des travaux sur les parois qui ouvrent droit à 7 000 euros), deux actions ouvrent droit à un éco-prêt de 25 000 euros, et trois actions ou plus ouvrent droit à un éco-prêt de 30 000 euros. Il est également possible de réaliser l'option performance énergétique globale qui ouvre droit à un éco-prêt de 30 000 euros.

À ce sujet, Hervé Tonnaire a indiqué que la Banque des territoires soutenait les programmes neufs et de réhabilitation reposant sur la conception bioclimatique avec des éco-prêts (Eco-prêt Logement social/ Eco-prêt DOM).

Proposition n° 70 : Simplifier le bénéfice des dispositifs d'amélioration énergétique des logements, comme MaPrimeRenov', pour accélérer leur déploiement en outre-mer.

2. La RE2020 : quelle adaptation et quel calendrier pour les outre-mer ?

a) L'adaptation de la RE2020 : un défi majeur pour les outre-mer

La nouvelle réglementation environnementale (**RE2020**), dont la mise en œuvre a été plusieurs fois repoussée, doit s'appliquer aux **constructions neuves**. Contrairement aux réglementations précédentes, la RE2020 ne prend plus seulement en compte **les consommations d'énergie**, mais aussi les **émissions de carbone**, y compris celles liées à la phase de construction neuve.

La transposition de la RE2020 aux outre-mer apparaît actuellement comme un pari. L'exercice qui a été mené à bien pour l'adaptation de la RTAA aux DOM devrait être également conduit pour la RE2020, non seulement pour l'adapter mais aussi pour la simplifier, ce qui implique une action concertée des acteurs publics et privés de la construction dans les DROM.

Le CEREMA, notamment, est partie prenante dans l'élaboration de la RE2020 aux côtés du ministère de la transition écologique, de l'ADEME et du Plan Bâtiment Durable. Laurent Arnaud, chef du département bâtiments durables a indiqué que « *Le contexte y est effectivement plus compliqué*

puisque, sur le plan de l'analyse de cycles de vie dynamiques prenant réellement en compte le carbone, l'applicabilité est plus difficile. Nous nous appuyons beaucoup sur le marquage des produits en fonction de leur origine, mais les autres pays n'ont pas les mêmes bases de données que nous. Pour autant, la mission reste utile parce que ce marquage carbone représente un point d'appui. Par ailleurs, il faudrait développer la notion d'ENR (énergies renouvelables) par rapport aux objectifs de chaque territoire. Le CEREMA est prêt à y travailler ; il suffit qu'il soit mandaté pour le faire, par la DHUP ou une autre entité »¹.

Étienne Crépon du CSTB a indiqué que la RE2020 sera en rupture avec tout le corpus réglementaire existant : *« nous passerons d'une approche purement énergétique à une approche mêlant énergie et carbone.* Il est donc hautement probable que les outre-mer, afin de tenir compte de leurs spécificités, devront s'interroger sur la mise en place *d'une réglementation adaptée se substituant aux réglementations nationales.* Cela peut être pertinent mais, comme vous l'avez dit, c'est aussi long et cher. Une réglementation élevée à 5 millions d'euros, rapportée à un territoire de 400 000 habitants, est très onéreuse. Il convient que les exécutifs locaux s'interrogent sur l'intérêt d'un tel investissement. *C'est totalement légitime sur un sujet aussi important que le cadre bâti, directement lié aux conditions climatiques* »².

Pour Philippe Estingoy, directeur général de l'Agence qualité construction (AQC), *« la RE2020 revêt une importance fondamentale. Les enjeux énergétiques intéressent évidemment les outre-mer, mais différemment de l'Hexagone.* Nous y travaillons à travers des actions sur les protections solaires, les alternatives à la climatisation, etc. Ce qui sera très utile aussi pour la l'ensemble du territoire national ».

Antoine Desbarrières, directeur de Qualitel et président de Cerqual, a précisé que *« nous avons bien été impliqués dans les travaux sur la RE2020. Un label a été instauré par l'État il y a quelques années pour expérimenter ce changement radical de paradigme. Malheureusement, il semble que le retour d'expérience n'ait pas été pris en compte dans son entièreté. Même si nous partageons évidemment le constat de l'urgence climatique, il nous semble que les actions sont menées trop rapidement. Il faut tenir compte des capacités des filières. Dans l'Hexagone, par exemple, la filière bois ne sera pas nécessairement en capacité de suivre l'évolution de la réglementation* »³.

b) Mais des risques et des incertitudes militant pour des délais supplémentaires

De nombreux points restent en suspens. Faudra-t-il, par exemple, mettre en place **une réglementation thermique propre à chaque outre-mer ?** Il semble logique en effet de tenir compte du particularisme îlien pour élaborer une réglementation adaptée au territoire avec des spécificités de

¹ Audition CSTB/CEREMA, 11 mars 2021.

² Ibid.

³ Audition AQC, 25 mars 2021.

construction. À La Réunion, suivant si la construction se situe « dans les hauts ou dans les bas », les conditions varient ainsi fortement.

La mesure même de la performance énergétique pose aussi question. Pour Philippe Estingoy d'AQC, « *Nul n'est aujourd'hui capable de la mesurer réellement. Nous nous y appliquons depuis de nombreuses années, même si ce travail est d'une grande complexité technique. Nous serons ainsi en mesure d'effectuer une première mesure de la performance énergétique intrinsèque d'ici fin 2021* »¹.

Le risque est que la nouvelle réglementation entraîne un changement de paradigme majeur qui va conduire à court-terme à **des surcoûts et un temps d'adaptation de la filière construction.**

Proposition n° 71 : Mettre en place dans les DROM des réglementations thermiques adaptées à chaque bassin océanique ultramarin.

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

A. SOUTENIR LES FILIÈRES CONSTRUCTIVES LOCALES ET LES MATÉRIAUX BIOSOURCÉS

1. Sauvegarder les savoir-faire traditionnels

- a) Des connaissances et des techniques à préserver dans chaque bassin géographique

La disparition progressive des techniques traditionnelles de construction s'est faite au profit d'une uniformisation des modes constructifs basés sur un modèle architectural européen recourant principalement à des matériaux et à des matières premières importées (ciment, tôles en acier, isolants, aluminium, PVC,...).

- (1) Antilles : l'exemple de l'habitat vernaculaire amérindien

Chaque territoire ultramarin dispose pourtant de savoir-faire traditionnels qu'il faudrait non seulement sauvegarder mais aussi valoriser.

¹ Audition AQC, 25 mars 2021.

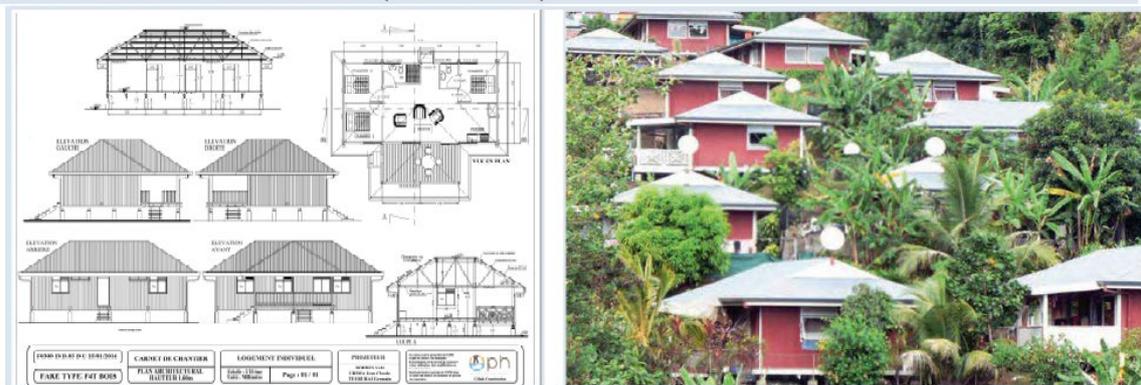
Pointé par l'association AQUAA, **l'habitat vernaculaire amérindien**, plus écologique et permettant une mise en ventilation naturelle, tend à disparaître au profit d'un mode constructif plus conventionnel, utilisant des matériaux plus résistants et durables, au détriment souvent du confort (logements moins ventilés, plus chauds, couverts de tôles...).

À Saint-Barthélemy, Micheline Jacques a donné **l'exemple des tiges de fer utilisées dans l'armature des bâtiments**. Le fer qui arrive des États-Unis étant plus souple comparativement à celui venant d'Europe, il est plus résistant et moins cassant en cas de cyclones. Il a longtemps eu la préférence des entreprises du bâtiment et des habitants car ce procédé était mieux à même **de préserver les constructions**.

(2) Pacifique : l'exemple du *faré* en bois

La Polynésie française a développé des *faré* (maisons sur pilotis) aux normes anticycloniques qui ont une qualité de résistance aux vents forts. Ce type d'habitation fait figure de modèle en matière de construction, et la Polynésie française a même envoyé des kits chez ses voisins du Pacifique (Fidji) lorsqu'ils ont subi des épisodes cycloniques¹.

Le « fare OPH » 5ème version (Fare F4 bois)



Source : Gouvernement de la Polynésie française, Crédits : OPH

Selon le sénateur Teva Rohfritsch, L'État pourrait notamment soutenir la construction et le déploiement dans la région Pacifique de ces kits simples à monter et contribuerait ainsi au rayonnement d'un savoir-faire polynésien et français dans les îles du Pacifique et encouragerait ainsi les entrepreneurs locaux.

¹ Audition du ministre du logement polynésien, 25 mars 2021.

(3) Océan Indien : une logique de « singularité »

Alçay Mourouwaye, directeur du Centre d'innovation et de recherche sur le bâti tropical (CIRBAT) a indiqué d'autres options mais dans le même esprit : *« l'île de La Réunion n'utilise pas à ce jour de technique de construction spécifique qui serait liée au territoire ou aux matériaux disponibles localement. En revanche, nous avons investi le champ des matériaux biosourcés qui constituent une piste intéressante, notamment l'utilisation de ressources végétales disponibles sur le territoire telle que la bagasse de canne à sucre ou le vétiver. Les études menées avec le CSTB et la Sustainable Traditional Buildings Alliance (STBA) donnent des résultats prometteurs, qui permettent d'envisager le prolongement de cette dynamique. Ces travaux font l'objet de demandes complémentaires dans le cadre du plan France Relance, pour approfondir les recherches en vue de la création d'unités industrielles pouvant proposer aux entreprises locales des solutions innovantes, biosourcées, produites localement, dans une logique de singularité, pour une meilleure construction en territoire ultramarin.¹ »*

b) Des initiatives enracinées dans des spécificités géographiques

Des initiatives se sont développées ces dernières années pour **diffuser des modes de construction adaptés aux outre-mer**. Outre l'adaptation aux contextes locaux, les perspectives sont de construire plus vite et moins cher.

La connaissance par l'association AQUAA de l'habitat guyanais en zone **équatoriale** la conduit à affirmer que toutes les solutions développées dans les outre-mer devraient servir de **source d'inspiration** ou du moins d'échanges notamment pour résoudre les problématiques liées au **confort d'été**, de plus en plus indispensable dans un contexte de hausse des températures.

À titre d'exemples, la DGOM a ainsi signalé aux rapporteurs que :

- l'ADEME a développé un MOOC sur le **bâti tropical durable** en 2018 (<https://www.mooc-batiment-durable.fr/>) et qu'elle a piloté en 2019 une étude de faisabilité du déploiement d'un centre de ressources pour promouvoir à l'international ce même bâti tropical durable ;

- l'Établissement public foncier d'aménagement de la Guyane (EPFAG) a lancé un appel à projets début 2020 pour faire remonter des projets architecturaux **d'habitat tropical**.

Des expériences **« d'habitat léger »** ont été aussi avancées. Marie-Christine Roger, chargée de mission outre-mer auprès du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), a ainsi présenté les perspectives sur les **tiny houses** : *« Nous travaillons également avec le PUCA sur un 2^{ème} appel à*

¹ Audition Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

projets plus large appelé "un toit pour les plus démunis en outre-mer" puisqu'il devrait concerner l'ensemble des cinq DROM. Il vise à développer une **offre de petits logements à coût abordable** et, potentiellement, des **logements plus légers en termes de conception architecturale**, beaucoup moins coûteux grâce aux techniques employées.

La DHUP précise également que « ces logements auraient vocation à accueillir soit des structures d'hébergement, du logement locatif social classique ou du logement locatif très social adapté. Il sera demandé de proposer soit des constructions pré-industrialisées sur le modèle de ce que j'ai présenté sur Majicavo à Mayotte, soit d'autres projets qui peuvent être mis en place relativement facilement... Ainsi, pour ces logements, et à titre expérimental en matière d'accessibilité, si les bâtiments ont peu d'étages, il pourrait être envisagé de revoir l'obligation d'ascenseur à partir du R+2. Il faudra peut-être également revoir et simplifier les règles en matière d'acoustique et de thermique »¹.

Elle a indiqué que des architectes qui travaillent sur l'opération de Mayotte sont aussi des chercheurs. Ils sont en train de concevoir des **solutions techniques de type « vélum », utilisées dans la marine, qui seraient tenues par des filins en acier pour tenir au vent**. Mais ces innovations seraient plutôt destinées à des structures d'hébergement.

La notion d'habitat léger ne va pas sans débats comme l'a relevé Pierre Papadopoulos : « où est la limite entre l'adaptation et ce qui peut être perçu comme une sous-qualité ? On peut tout à fait réaliser de l'habitat adapté. Mais en quoi consiste-t-il ? **En réalité, il est souvent perçu comme un habitat de moindre qualité. Les choses sont ici très délicates et devraient être discutées** »².

(1) Une prise de conscience locale, levier pour l'économie et l'emploi

2. Privilégier les matériaux locaux biosourcés

a) *Des possibilités nombreuses et prometteuses*

(1) La renaissance de la brique compressée à Mayotte

La filière de brique compressée mise en place par la SIM dans les années 1980 et 1990 est **l'exemple d'un modèle** reposant sur l'adaptation au contexte socio-économique local, l'utilisation des circuits courts et des matériaux biosourcés. Un des intérêts de cette technique est aussi de permettre l'autoconstruction partielle encadrée (c'était le cas des cases SIM).

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

² Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

Éric Ruiz, ex-responsable de l'habitat social de la Société Immobilière de Mayotte (SIM) a rappelé les enjeux de cette filière qui dépassaient l'aspect de cette technique : « *La politique de l'habitat à Mayotte présentait l'intérêt de ne pas aborder le sujet uniquement par le prisme technique de la brique de terre comprimée ou d'une filière de production de matériaux mais de l'aborder dans sa globalité, en incluant notamment une approche culturelle. Les élus et les institutions politiques de l'époque s'étaient totalement émancipés du cadre métropolitain pour se donner la liberté de créer un **modèle spécifique basé sur l'expérimentation et l'innovation**, transthématiques, incluant notamment une étude des modes de vie de la population par un ethnologue. Cette approche avait pour objectif de faire de la politique du logement un outil de développement local* ». ¹

Ces solutions présentent également un intérêt quand elles s'inscrivent dans des démarches de **formation-insertion professionnelles des occupants**, avec l'exemple du LES (Logement évolutif social) mixant l'intervention d'entreprise par la construction principale et celle des occupants pour des travaux d'achèvement.

Une filière en cours de revitalisation : la brique de terre comprimée (BTC)

La **brique de terre comprimée**, communément appelée « BTC » est un matériau de construction fabriqué à partir d'argile tamisée, comprimée dans une presse mécanique. Son utilisation à Mayotte constitue un exemple de réussite architecturale en matière d'adaptation aux conditions tropicales.

Cette technique de construction fut très utilisée à Mayotte dans les années 1980-1990. La ressource en terre crue, présente en quantité sur l'île, a permis à la brique de terre comprimée d'être l'objet d'une industrie florissante. **Durant cette période, 20 000 logements, « cases SIM », furent construits par la Société Immobilière de Mayotte (SIM)** en collaboration avec l'architecte Vincent Liétar, de même que de nombreux bâtiments publics de l'île (écoles, aéroport, préfecture, etc.). Une dizaine de petites et moyennes entreprises (PME) et d'artisans locaux fabriquaient localement des briques de terre comprimée.

L'introduction progressive des normes hexagonales sur l'île dans les années 1990-2000, qui méconnaissaient ces pratiques de construction en terre crue, conduit, en quelques années, à l'effondrement de ce réseau de construction au profit des constructions en béton ou en parpaing. L'utilisation du ciment, un matériau cristallin qui a des caractéristiques thermiques moins efficaces que la brique de terre comprimée, est peu adaptée aux conditions et modes de vie mahorais.

¹ Table ronde Mayotte, 18 février 2021.

Depuis 2012, la réglementation ayant évolué avec l'introduction des garanties dommage-ouvrage (DO) et la garantie décennale obligatoire, la SIM a abandonné l'utilisation de la brique de terre puisqu'aucun assureur n'accepte de s'engager sur ce produit « non normé » à ce stade. Il persiste toutefois un engouement des maîtres d'ouvrages et de quelques professionnels du bâtiment pour ce type de construction.

L'association ART Terre travaille actuellement à la normalisation de ce produit. En juin 2018, la brique de terre compressée obtient une ATEX A (Appréciation Technique d'Expérimentation de type A), une procédure rapide d'évaluation permettant d'apprécier les procédés et techniques du produit de construction.

Les règles professionnelles, qui permettront de pérenniser la technique de pose de la BTC et son assurabilité pour les maîtres d'ouvrages et les maîtres d'œuvre, sont en cours de rédaction et prévues pour le troisième trimestre de 2021.

Par ailleurs, le **programme OMBREE** porté par l'Agence Qualité Construction (AQC) soutient un projet de qualification des techniques **d'usage de la terre crue**. Ce projet TOMA (Terre d'Outre-mer Améliorées), commun à Mayotte et à la Guyane, vise à **initier une structuration de la filière de construction en brique de terre crue**.

Les nombreux concours architecturaux en vue de la construction de collèges et de lycées à Mayotte montrent que **le rectorat soutient la brique de terre comprimée**. Par ailleurs, les lycées techniques commencent à développer **des formations à ce matériau**, qui connaît ainsi un nouveau départ. En outre, **les techniques traditionnelles de cloisons intérieures** en torchis et en bambou, la mise en place d'ossature et d'autres techniques de terre permettent de limiter les besoins en ciment.

Arnaud Misse, responsable du pôle matériaux de CRAterre a rappelé que son association a accompagné la mise en place de la filière « Bloc de terre comprimée » à Mayotte au **début des années 1980**, conduisant à la **création de quatorze briqueteries** sur le territoire, alimentant majoritairement la construction de l'habitat social mais également de l'habitat locatif, des équipements scolaires et des bâtiments administratifs.¹

Cette expérience présentait aussi **un intérêt environnemental**, alors que le territoire était confronté à une problématique d'accès au granulat et que les constructeurs utilisaient le sable des plages pour produire des parpaings, ce qui entraînait un risque écologique pour le lagon. Mayotte était également confrontée à des **difficultés d'importation des matériaux**. Or la terre constituait une ressource disponible en abondance. Mayotte possédait par ailleurs une carrière de pouzzolane, roche naturelle constituée par des scories volcaniques.

¹ Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

La renaissance de la filière de la brique de terre comprimée mérite donc d'être accompagnée par d'autres expérimentations. Il convient d'encourager la constitution de filières associant architectes, bureaux d'études, entreprises et donneurs d'ordres autour de ce matériau.

Proposition n° 72 : Conforter la relance de la filière BTC en intégrant dans les cahiers des charges des opérations d'aménagement l'obligation de recours à des matériaux locaux.

(2) Des potentialités dans chaque territoire

Or, sur chaque territoire ultramarin¹, il existe des potentialités importantes, liées aux richesses naturelles des outre-mer : pin des caraïbes en Polynésie, bambou, bagasse, falcata...

À **La Réunion**, de nombreuses possibilités de matériaux locaux ont été expérimentées : bois de cryptomeria, bois de goyavier, moellons en basalte, pisé, bambou, bagasse, paille de vétiver... En revanche, le risque termites reste un handicap pour certains bois eu égard à la toxicité des produits utilisés dans la lutte contre cet insecte, et dans l'attente d'un traitement naturel de remplacement (expérimentation en cours).

Une étude « Isobiodom » a été réalisée en 2019 par le CIRBAT avec la collaboration des centres techniques nationaux dans le cadre du programme PACTE sur 4 ressources biosourcées locales (bagasse - vétiver - bois de goyavier et copeaux de cryptoméria). Elle concerne principalement l'application de ces ressources **dans l'isolation**. Les premiers résultats ont été prometteurs ; une suite sous la forme d'une étude de faisabilité technico-économique de la mise en production de ces solutions innovantes est envisagée dans le cadre du plan France Relance.

Selon les territoires, **l'utilisation du bois** est à envisager en fonction des surfaces de forêts et du rapport à la population. Même en **Guyane** ² où la ressource semble abondante, la préservation de la forêt est un sujet de vigilance. Le bois de construction provient de la forêt gérée par l'Office national des forêts (ONF). « *Le système d'exploitation du bois est très vertueux sur le plan environnemental, mais, sur le plan économique, il est peu pérenne - et c'est un euphémisme* » selon Pierre Papadopoulos, directeur général adjoint de la DGTM³.

¹ À l'exception peut-être de Saint-Pierre-et-Miquelon dont les potentialités s'inscrivent plus dans un ensemble régional

² Table ronde Guyane, 6 mai 2021.

³ Ibid.

Depuis la fin de l'année 2020, un programme régional de la forêt et du bois (accord entre la Collectivité territoriale de Guyane et l'État) vise à exploiter des plantations le long de la bande littorale pour ne plus prélever dans la forêt amazonienne d'ici 20 à 30 ans.

À la Martinique, sur le programme déjà cité au Prêcheur, Marie-Christine Roger, chargée de mission outre-mer auprès du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a évoqué un prototype en bambou sélectionné : « Le *bambou* constitue un matériau biosourcé, facilement renouvelable avec une excellente empreinte environnementale. Un autre prototype va être réalisé en gabions »¹.

En Polynésie française, le ministère de l'agriculture et la direction de l'habitat et de la ville ont travaillé conjointement sur les normes de construction en bois local. Depuis deux ans, le **pin des Caraïbes** est certifié pour être du bois de structure². L'USH a reconnu que l'utilisation du pin des Caraïbes figurait parmi les initiatives existantes. Mais Emmanuelle Cosse a rappelé que « pour mener à bien ce projet, il convient de s'appuyer sur une filière bois industrielle, qui n'est pas toujours présente, et d'obtenir le suivi de la certification »³.

Proposition n° 73 : Développer, avec l'aide des organisations professionnelles, la formation d'artisans locaux spécialisés dans les matériaux biosourcés.

b) ...qui implique des mesures d'accompagnement

(1) Encourager des filières complètes

Les évolutions comme PACTE (Programme d'action pour la qualité de la construction et de la transition énergétique) ou la loi ELAN sont potentiellement favorables aux matériaux biosourcés outre-mer.

Selon Andreas Krewet, ingénieur, membre du conseil d'administration de l'Association AsTerre, « Il conviendrait de mieux intégrer l'utilisation de matériaux locaux (terre, bois, etc.), mieux articuler le travail du CSTB avec celui d'autres acteurs que sont les architectes, bureaux d'études, maîtres d'œuvre publics, etc., et de mieux organiser cette filière sur les territoires ».

Proposition n° 74 : Encourager la constitution de filières complètes de matériaux associant architectes, bureaux d'études, entreprises et donneurs d'ordres.

¹ Audition DGOM/DHUP, 21 janvier 2021.

² Audition Polynésie, 25 mars 2021.

³ Audition USH, 28 janvier 2021.

(2) Réduire l'usage du béton au profit des matériaux locaux

Lors des auditions, d'autres matériaux et techniques ont souvent été mentionnés comme étant **susceptibles de se substituer avantageusement au béton**.

À propos de l'application de certains textes réglementaires ou normatifs, conçus dans le contexte métropolitain, qui peuvent s'avérer inadaptés aux conditions réelles de mise en œuvre ou de la vie des ouvrages, Gérard Terrien, de la Cour de comptes a cité **les conditions de réalisation des bétons** « *puisque'il est établi que la température du béton, au moment de sa mise en œuvre, ne doit pas dépasser 32°C. Cette remarque renvoie aussi à l'intérêt d'utiliser le béton lorsque les matériaux locaux sont beaucoup plus efficaces. Il faut donc établir des normes pour que ces règles de l'art s'inscrivent dans les pratiques. Les matériaux conformes aux exigences réglementaires élaborées dans un contexte métropolitain, peuvent se dégrader rapidement compte tenu des conditions climatiques (humidité, salinité de l'air, etc.) ou de la présence de termites par exemple* »¹.

Selon Benoît Zeller, directeur opérationnel de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) : « *Le recours par les collectivités territoriales à des bureaux d'études dont les pratiques ne sont pas forcément spécifiques aux DROM conduit souvent à déconnexions avec les réalités locales. On nous a ainsi proposé du béton désactivé pour Mayotte, qui est lourd de conséquences en termes d'import et de bilan carbone alors que des solutions locales existent. Nous incitons les architectes locaux et les bureaux d'études à une vigilance pour le recours à des matériaux locaux* »².

S'agissant de l'adaptation des bâtiments aux conditions climatiques, Stéphane Brossard, en charge de l'antenne de La Réunion du Bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction de bâtiment (BNTEC) a précisé que « *La filière sèche permet de s'exonérer de l'utilisation systématique de béton prêt à l'emploi qui pose problème. Du fait du problème de la ressource en cailloux dans nos territoires, cette filière peut constituer une alternative qu'il faut regarder de très près puisqu'elle permet de construire à des coûts et délais maîtrisés. Je pense que si des DTU, notamment le DTU 32.3, étaient amendés, cette technique, très peu utilisée au niveau national, pourrait être généralisée sur nos territoires ultramarins* »³.

Même constat pour Antoine Rousseau, directeur général de la Société immobilière de la Guadeloupe (SIG)⁴ : « *Nous devons nous concentrer sur les coûts de construction, notamment avec de nouveaux procédés que nous avons intérêt à engager sur le territoire, par exemple un mix béton/bois, ou encore la décarbonation partielle de nos travaux à l'aune du coût futur du ciment*

¹ Audition Cour des comptes, 4 février 2021.

² Audition ANRU, 4 mars 2021.

³ Audition BNTEC, 11 mars 2021.

⁴ Table ronde Guadeloupe, 15 avril 2021.

carboné. Il faut se demander si ces nouveaux procédés peuvent accompagner une ingénierie qui permette de répondre efficacement et à moindre coût aux enjeux de vulnérabilité sismique dans les constructions ».

Pour Andreas Krewet, ingénieur, membre du conseil d'administration de l'Association AsTerre, l'emploi de matériaux de substitution contribuera à réduire les coûts de construction, « *il est nécessaire d'adapter l'architecture en outre-mer au climat tropical et aux ressources, tout en réduisant les importations pour réduire le coût. La baisse des coûts suppose de réduire l'utilisation de ciment* ». Il considère qu'« *il convient d'essayer de limiter les importations de ciment en intégrant cet objectif dans la conception du bâtiment, en limitant son utilisation aux murs extérieurs par exemple* »¹.

Proposition n° 75 : Limiter les importations de ciment en réduisant son utilisation et en intégrant cet objectif dans la conception des bâtiments.

(3) Le soutien des collectivités locales et de l'État

Ce type d'évolution nécessite néanmoins un soutien **économique, technique et opérationnel**.

On l'a dit, un travail important est à entreprendre sur les normes et les référentiels : tests, certification et valorisation (*voir Partie 2*). L'exemple calédonien ou encore les labellisations conduites dans l'Hexagone avec la certification « Bois des Alpes » ou « l'AOC Bois de Chartreuse », qui ont permis de relancer l'utilisation de bois local, montrent des exemples de réussite.

Pour développer ce type de filières, de **nombreuses conditions doivent être réunies** : **organiser la demande** pour effectuer une montée en charge progressive ; soutenir la filière par **la commande publique** ; **favoriser l'émergence des acteurs privés** ; **former aux techniques concernées**, notamment les jeunes...

S'agissant du **volet très important de la formation**, comme l'a indiqué le directeur des opérations du Service militaire adapté (SMA), Christian de Villers, cela suppose de **renforcer l'attractivité des métiers correspondants**. Cela passe aussi par le développement de plus de filières de formation par l'éducation nationale, par des organismes de formation d'adultes, mais **cela s'accompagne aussi, pour attirer le public, d'une revalorisation salariale des métiers de la construction** (maçon, terrassier, plombier, peintre, carreleur...)².

¹ Audition Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

² Table ronde La Réunion, 13 avril 2021.

Dans cette perspective, au fil des auditions, plusieurs propositions ont été émises qu'il conviendrait d'approfondir :

- **favoriser le soutien opérationnel et l'accompagnement des maîtres d'ouvrage et des élus**, afin de leur permettre de mener des expérimentations ;

- 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 pôles d'expertise locaux lors du montage de projet pour permettre **la réalisation d'opérations expérimentales, en accompagnant les financeurs, les maîtres d'ouvrage et les concepteurs**

B. - DYNAMISER LES ÉCHANGES SUR L'HABITAT AU NIVEAU RÉGIONAL ET VALORISER L'APPORT DES OUTRE-MER.

1. Un facteur de développement des échanges régionaux

a) Des territoires voisins confrontés aux mêmes défis

(1) Des intérêts convergents qui se heurtent aux barrières normatives

Au fil des auditions, de nombreux intervenants ont déploré les freins aux achats de matériaux locaux dans l'environnement géographique proche.

Laurent Chamoux, membre du conseil d'administration d'Actions pour une qualité urbaine et architecturale amazonienne (AQUAA) l'a souligné avec conviction, **la promotion des matériaux locaux présente un enjeu transfrontalier** : « *Le Brésil pourrait fournir tous les matériaux nécessaires à la Guyane, ce qui permettrait de réduire les coûts de construction. Leur importation suppose néanmoins de simplifier les procédures de normalisation* »¹.

Par ailleurs, la Guyane pourrait fournir davantage de bois en Guadeloupe et en Martinique. Comparativement au pin des Antilles, le **bois guyanais présente plusieurs avantages** : outre sa proximité géographique, il est présent en grande quantité et dispose de qualités antitermites bien supérieures et permet également de limiter le recours au béton. Les échanges interrégionaux entre la Guyane et les territoires antillais méritent d'être développés.

¹ Table ronde Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

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.

Une fois encore et comme l'a expliqué, Bernard Briand, président de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, **la question des normes** se révèle un frein au déploiement de ce type d'échanges : « *Notre difficulté réside dans le fait que nos matériaux proviennent principalement du Canada. Cet enjeu des normes est fort et nécessite l'intervention d'une autorité de normalisation. Un travail technique sur les équivalences et les correspondances des spécifications des produits et des matériaux, notamment le bois, doit avoir lieu. Récemment encore, nous avons rencontré cette difficulté dans le cadre d'un marché public. Mes services ont dû travailler sur la reconnaissance des normes, avec un parallélisme entre les types de matériaux français et canadiens. Notre spécificité est de ne **pas avoir de ligne directe** dans le cadre de la Délégation de service public (DSP) entre l'Hexagone et Saint-Pierre-et-Miquelon, mais via Halifax. Les importateurs locaux et les constructeurs ont toujours eu pour habitude de faire l'acquisition de matériaux nord-américains, d'une part pour la proximité et pour le coût, d'autre part, par habitude transmise de génération en génération. Il en va de même pour l'unité de mesure que nous utilisons : le pouce et non le mètre »¹.*

Proposition n° 76 : Diversifier l'approvisionnement en matériaux biosourcés de construction avec la passation de marchés de fournitures provenant des États voisins des territoires ultramarins.

(2) Des échanges encore trop limités entre les outre-mer

Alors que l'intérêt de la mutualisation est reconnue par tous, force est de constater la **faiblesse des échanges entre les outre-mer répartis sur trois bassins géographiques, malgré des défis communs** ; chaque territoire essayant tant bien que mal de mettre en place des adaptations qui lui permettent de développer son secteur de la construction sans échange d'expérience.

Dans son rapport *Le BTP outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout*², la délégation insistait déjà sur la nécessité de favoriser les échanges d'informations et de compétences sur la construction entre les outre-mer et, à cet effet, de créer, sur financement d'État, une structure inter-outre-mer pour mettre en réseau les structures (centres techniques, commissions locales), fédérer l'expertise et diffuser les études et les recherches entre territoires ultramarins.

¹ Table ronde Saint-Pierre-et-Miquelon, 15 avril 2021.

² Rapport n° 601 (2016-2017) par Eric Doligé, rapporteur coordonnateur, Karine Claireaux et Vivette Lopez, rapporteurs. https://www.senat.fr/rap/r16-601/r16-601_mono.html

Depuis 2017, malheureusement, cette mutualisation a peu progressé comme l'ont indiqué les intervenants des différents bassins océaniques.

b) Un levier pour la coopération à l'échelle régionale

(1) La promotion de la technicité française dans le monde

L'habitat pourrait pourtant devenir un levier de développement de la coopération régionale.

C'est dans cet esprit que la Nouvelle-Calédonie, par exemple, a remis **une candidature à la conception d'un référentiel sur l'habitat océanien avec le Vanuatu et les Fidji**. Les États du Pacifique ne bénéficient pas des mêmes outils que la Nouvelle-Calédonie qui représente la technicité française dans un monde majoritairement anglo-saxon.

Comme l'a précisé Vaimu'a Muliava, membre du 16^e gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, en charge du logement et de l'urbanisme, « *Nous travaillons actuellement à les partager avec eux, pour une approche raisonnable et médiane du risque, sachant **allier une vision assurantielle à une vision pragmatique et contextualisée, afin de garantir un logement pour tous. Ce référentiel s'appuie sur les procédés de construction traditionnels parce qu'ils impliquent naturellement l'utilisation de matériaux biosourcés, ressources locales dont l'analyse en cycle de vie est en cohérence avec les thématiques actuelles comme celles du changement climatique*** »¹.

Parmi les projets phares, figure celui de **l'habitat océanien** qui vise à dresser **un référentiel de normes de construction en intégrant une vision de développement durable**. « *Ce projet s'inscrit dans une démarche d'ouverture, de mutualisation des compétences et de partage des expériences afin de capitaliser sur ce qui rassemble les Océaniens : leur mode de vie, leurs relations sociales fortes, leur rapport à l'habitat* », explique Vaimu'a Muliava². Il s'agit également de formaliser les savoir-faire traditionnels pour que les produits qui en résultent entrent dans l'ère de l'économie de marché. C'est le meilleur moyen de les conserver.

Selon lui, « *cette action offre des perspectives locales, mais surtout régionales de réflexion autour de ce concept d'habitat océanien dont il faut absolument, à la lumière des enjeux climatiques de notre siècle, définir les contours techniques tout en l'inscrivant dans son environnement naturel et culturel* ».

(2) L'exemple du projet d'habitat océanien de la Nouvelle-Calédonie

Ce projet **d'habitat océanien**, soutenu par le Fonds Pacifique, prend en compte tous les **enjeux du développement durable** :

- l'approche culturelle : le rapport à la terre, à l'espace et, plus globalement, au mode de vie ;

¹ Audition de Vaimu'a Muliava, ministre calédonien, 1^{er} juin 2021.

² Ibid.

- l'identification et l'analyse des savoir-faire vernaculaires qu'il convient de préserver, et l'utilisation des ressources naturelles disponibles dans l'environnement immédiat ;

- les risques naturels et climatiques : tous les facteurs de risque et les éléments environnant l'habitat doivent être pris en compte, y compris l'intégration dans le tissu urbain (voiries, réseaux, divers, VRD), et retranscrits dans une cartographie ;

- la transposition des savoir-faire : les savoir-faire traditionnels et les performances - confort, de résistance au feu, la facilité de maintenance, mais aussi l'empreinte environnementale, ou la performance énergétique - devront faire l'objet d'une évaluation de performance.

Ce projet régional vise ainsi à favoriser les échanges techniques et économiques entre les archipels du Pacifique qui font face aux mêmes défis climatiques et disposent de savoir-faire traditionnels comparables à ceux de la Nouvelle-Calédonie. La direction des achats, du patrimoine et des moyens du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (DAPM) espère que cette coopération régionale permettra d'offrir **des opportunités d'échanges et de synergies entre territoires du Pacifique Sud** mais également **de nouveaux débouchés aux acteurs calédoniens de la construction traditionnelle**.

Cette voie paraît prometteuse même si elle est encore trop isolée pour en mesurer la portée. Elle fait progresser un modèle d'habitat océanien résilient, à faible empreinte énergétique, conforme à des normes et accessible financièrement.

2. L'opportunité de réunir les Assises de la construction ultramarine

a) Un souhait de mutualisation qui reste à concrétiser

Le dynamisme de ce secteur de l'habitat et le besoin d'échanges sur les bonnes pratiques se manifestent à travers l'essor des colloques, consultations, concours...

Le Prix d'Architecture de La Réunion 2020 qui a pour objet de primer les réalisations architecturales de qualité sur le territoire de l'île de La Réunion reflète parfaitement - à travers ses catégories - le champ couvert par la problématique de la construction ultramarine : n° 1 case à terre (**maison individuelle**), n° 2 case en l'air (**logement collectif**), n° 3 travailler-accueillir (**établissements professionnels / bureaux commerces / industrie / tertiaire / administration / social et médical**), n° 4 apprendre-se divertir (**équipements culturels, loisirs et scolaire**), n° 5 recréer (**réhabilitations**), n° 6 projet d'architecture rêvée (« **projets commandés, rêvés mais non réalisés** »), n° 7 projet océan Indien (**Mayotte, Maurice, Seychelles, Comores et Afrique**).

Face à ce besoin, la proposition de Michel Corbin, architecte des conseils régionaux de l'Ordre des architectes de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique, paraît judicieuse : « *Le partage d'expériences et de bonnes pratiques*

pourrait être renforcé en créant localement un office qui serait chargé de récolter les expériences locales et qui travaillerait en réseau avec ses homologues des autres outre-mer, sous la tutelle des services de l'État »¹.

Ce projet de mutualisation pourrait **profiter de la dynamique créée par l'AQC à la suite du programme OMBREE**, comme l'a rappelé le directeur général Philippe Estingoy « nous avons ainsi fait émerger des projets pouvant être évalués dans le cadre du dispositif CEE. En effet, depuis le début de l'année, dix lauréats sont sortis de la période d'incubation et pourront travailler sur leurs différents projets. De plus, lors de l'incubation, nous avons travaillé à la détermination de points de mutualisation ainsi que de collaborations. Des passerelles ont été établies ; nous accorderons une attention toute particulière à leur suivi afin de les encourager et de consolider cette dynamique »².

L'idée de développer une plateforme de ressources numériques mettant à disposition des acteurs du logement les informations utiles sur la construction adaptée aux milieux ultramarins, notamment sur les problématiques énergétiques, est également à encourager. Cette plateforme numérique a pour objectif d'alimenter des sites internet locaux. L'objectif étant précisément de favoriser les expertises locales et de valoriser les réseaux locaux.

b) Des Assises pour la construction ultramarine

Fin 2017, dans le cadre des Assises des outre-mer, le ministère des outre-mer a lancé un concours de projets outre-mer **dédié à l'innovation**. 850 candidatures ont été reçues pour l'ensemble des territoires parmi lesquelles 36 candidatures ont été sélectionnées pour participer à la phase finale du concours. Dans la catégorie Environnement, on notera que figuraient les projets « *Eco-fale - Briquèterie de terre crue (BTC)* », à Wallis-et-Futuna et « *Quand le verre redevient sable* », en Guyane. Cependant, dans l'ensemble, la thématique habitat a été relativement peu présente.

Le ministère des outre-mer (DGOM) - associé à la DHUP - pourrait **reprendre l'initiative en vue de l'organisation d'Assises dédiées à la construction outre-mer**. Cette idée a recueilli **l'unanimité** auprès des organismes tant nationaux (USH, FEDOM, Action Logement, AQC...) que des responsables locaux entendus dans le cadre de la préparation du présent rapport.

Ces Assises réuniraient l'ensemble des acteurs du secteur : services de l'État, collectivités, bailleurs sociaux, architectes et cabinets d'études, professionnels du BTP, organismes qualifiés...

Elles pourraient notamment permettre de revenir sur toutes les thématiques abordées dans le présent rapport :

¹ Audition Habitat innovant, 1^{er} avril 2021.

² Audition AQC, 25 mars 2021.

- valoriser des initiatives, techniques, matériaux et expériences dans l'habitat des outre-mer ;

- faire connaître les réussites d'habitat local adapté aux contextes ultramarins et assurer leur promotion dans leur bassin océanique respectif ;

- faire avancer le chantier des normes de construction, en présentant le corpus normatif susceptible d'être complété ou ajusté aux situations des outre-mer et proposer la méthode pour y parvenir ;

- **mutualiser les bonnes pratiques ;**

- faire monter en compétence l'ensemble du secteur économique de la construction ;

- mettre en avant des retours d'expériences sur des techniques¹, etc.

Les Assises de la construction ultramarine doivent devenir la vitrine et la plateforme des modes d'habiter des outre-mer.

<p>Proposition n° 77 : Organiser en 2022 des Assises de la construction ultramarine permettant de mutualiser les connaissances, d'améliorer les synergies et de valoriser les atouts de la construction en outre-mer.</p>
--

¹ À Saint-Barthélemy par exemple, le passage de l'ouragan Irma a montré que beaucoup de panneaux solaires intégrés ont mieux résisté que ceux qui étaient simplement posés sur les toitures. Les installateurs ont adapté ensuite leurs systèmes de fixation. Ce type d'évaluation est également très sollicité par la collectivité de Saint-Martin.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

PREMIERE PARTIE

REFONDER LES CADRES D'ACTION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT OUTRE MER POUR LA RENDRE PLUS EFFICIENTE

1. Renforcer les moyens humains et budgétaires de la DGOM et resserrer la collaboration avec la DHUP en faveur de la politique du logement.
2. Présenter dans les documents budgétaires le détail des constructions et réhabilitations livrées et non pas seulement financées pour chaque territoire et leur évolution par rapport à l'exercice précédent.
3. À l'occasion du prochain projet de loi de finances, redresser significativement les crédits de la LBU pour mettre fin à leur baisse continue au cours des dernières années.
4. Instaurer des critères objectifs et transparents pour la ventilation géographique et pour la répartition interne en cours d'exercice de la LBU. Détailler, lors des lois de règlement, la répartition effectuée des crédits exécutés sur chaque territoire.
5. Accélérer le chantier de simplification et de dématérialisation des agréments fiscaux.
6. Renforcer la communication entre la DGOM et la DGFIP ainsi que la visibilité sur la mise en œuvre des agréments fiscaux pour permettre un pilotage plus fin des aides fiscales en faveur du logement en outre-mer.
7. Réaliser un bilan quantitatif et qualitatif à mi-parcours du Plan d'investissement volontaire (PIV) d'Action Logement en outre-mer, signé en 2019 conjointement au PLOM 2.
8. Permettre l'intervention de l'ANAH en outre-mer en faveur des propriétaires occupants et non plus seulement des propriétaires bailleurs.

9. Augmenter le taux de subvention de l'ANAH pour les travaux des propriétaires bailleurs à 50 % et réduire la durée de conventionnement.
10. Assurer dans le conseil d'administration de l'ANAH la présence d'un représentant élu dans un DROM afin de permettre un droit de regard sur l'activité et l'engagement de l'agence pour ces territoires.
11. Instituer une instance *ad hoc* de concertation et de co-pilotage de la politique territorialisée du logement se substituant au CDHH et remplaçant les élus locaux au cœur du processus décisionnel et de suivi.
12. Inciter les EPCI à utiliser la ligne de crédits d'ingénierie prévue dans le PLOM 2019-2022 pour accélérer le processus d'élaboration de leurs documents d'urbanisme.
13. Accroître l'appui des services de l'État à l'élaboration et la mise en œuvre des documents locaux de planification urbaine.
14. Étendre aux autres territoires les plateformes d'ingénierie créées en Guyane et à Mayotte, en calibrant leurs moyens et leur durée pour tenir compte de l'importance des besoins.
15. Développer un nouvel opérateur de logements sociaux à Mayotte intervenant de façon complémentaire aux actions de la SIM.
16. Mettre en place une plateforme de suivi des déclinaisons territoriales du PLOM 2, sur le modèle de celle réalisée par la DEAL de La Réunion, pour disposer d'une visibilité et d'un calendrier de la mise en œuvre des engagements.
17. Réunir d'urgence les comités de pilotage locaux du PLOM 2 afin de disposer de bilans d'étape actualisés de la mise en œuvre de ses déclinaisons locales.

DEUXIÈME PARTIE

ASSURER UN ACCÈS DES POPULATIONS À UN HABITAT DÉCENT, ABORDABLE ET DIVERSIFIÉ

18. Renforcer les moyens et accélérer les travaux de la Commission d'urgence foncière à Mayotte.
19. Prolonger de dix ans la durée de vie des agences des 50 pas géométriques et leur accorder un rôle accru.

20. Renforcer les contributions européennes au financement des FRAFU.
21. Prévoir l'abondement de financements européens au FRAFU de Mayotte.
22. Dans les périmètres de l'OIN en Guyane, étendre à l'EPFAG l'exonération du paiement des droits, taxes et impôts à la suite du transfert de terrains de l'État.
23. Dans les périmètres de l'OIN en Guyane, remplacer l'obligation de réaliser une enquête publique au titre du code de l'environnement par la simple mise à disposition du public du dossier.
24. Accélérer la création de l'opération d'intérêt national (OIN) de Mayotte.
25. Mettre en œuvre dans chaque DROM un office foncier solidaire (OFS) ayant pour mission d'acheter et de gérer des terrains pour y réaliser ou réhabiliter des logements accessibles à des prix abordables.
26. Déployer dans chaque DROM des commissions locales de normalisation.
27. Poursuivre les négociations avec la Commission européenne pour autoriser la dérogation au marquage CE et mettre en place un « marquage RUP ».
28. Finaliser la mise en place de tableaux d'équivalences permettant de disposer d'une liste de pays et de produits pour lesquels est reconnue une équivalence avec les normes françaises et européennes.
29. Appliquer la circulaire du 25 janvier 2018 concernant les moyens de lutte contre la prolifération des bidonvilles dans les DROM.
30. Renforcer la coordination entre les services de la DIHAL et ceux du ministère des outre-mer dans la lutte contre l'habitat indigne, notamment à Mayotte et en Guyane.
31. Soutenir l'implantation d'une agence de la Fondation Abbé Pierre en Guyane.
32. Amplifier la coordination des acteurs de la LHI en instituant dans chaque DROM une commission de coordination des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne, à l'exemple de celle installée à La Réunion.
33. Implanter rapidement une ADIL à Mayotte.

34. Recourir de façon systématique à une Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) et augmenter leur financement pour faciliter les solutions de relogement et associer les populations concernées aux opérations de RHI.
35. Généraliser l'usage du produit de logement locatif très social adapté (LLTSA), notamment à Mayotte et en Guyane.
36. Encourager la réalisation d'opérations de résorption de l'habitat spontané (RHS) en sortie d'OGRAL pour sortir durablement les ménages concernés de l'indignité.
37. Afin d'assurer leur développement, permettre le soutien des assurances sur les opérations d'autoconstruction et d'autoréhabilitation encadrées.
38. Étendre l'expérience du « permis de louer » à l'échelle d'un territoire pour en mesurer davantage l'efficacité.
39. Autoriser, à titre dérogatoire, les établissements publics de coopération intercommunale, pendant la phase d'élaboration de leur PLH, à garantir les emprunts des bailleurs sociaux.
40. Rediriger les cotisations des bailleurs sociaux ultramarins au FNAP vers la LBU, en créant la ligne « surcoût architectural » du FRAFU.
41. Réduire la taxe d'octroi de mer sur les matériaux utilisés dans le cadre de construction de logements sociaux.
42. Renforcer les moyens du SMA pour accroître les offres de formation en matière de BTP.
43. Augmenter massivement la part de LLTS en ouvrant la possibilité à d'autres partenaires de les cofinancer.
44. Augmenter les quotas de logements en prêt locatif social (PLS) pour l'ensemble des DROM afin de renforcer la mixité sociale.
45. Élaborer un guide spécifique aux outre-mer qui présente les aides et dispositifs mobilisables dans ces territoires dans le domaine de l'habitat et précise les outils de financement du logement social propres à ces territoires.
46. Rendre opérationnel le dispositif acquisition-amélioration en outre-mer en procédant à la révision des arrêtés encadrant les aides à l'accession et à l'amélioration de l'habitat.

47. Simplifier les procédures d'octroi du prêt Eco-PLS DOM pour amplifier sa mobilisation par les bailleurs sociaux des départements d'outre-mer.
48. Labelliser des formations diplômantes présentes localement pour accompagner la montée en compétence des acteurs de la réhabilitation.
49. Sur le modèle de la Société Immobilière et Foncière d'Action Logement immobilier (SIFAE) dans l'Hexagone, implanter un opérateur capable de traiter les situations de vacance en outre-mer.
50. Encourager le recours aux baux à réhabilitation en outre-mer.
51. Instaurer dans les DROM une taxe sur les logements vacants.
52. Étendre le crédit d'impôt pour le financement de la réhabilitation à l'ensemble du parc de logements locatifs sociaux de plus de 20 ans d'âge tout en garantissant l'augmentation de son plafond.
53. Instaurer une aide au désamiantage, spécifique aux départements d'outre-mer, prise en charge par l'ANAH.

TROISIÈME PARTIE

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

54. Élargir la réflexion sur le plan stratégique « *Antilles 2050 : le défi de la transition démographique* » préconisé par le rapport Broussy, aux implications sur l'habitat du vieillissement à La Réunion et dans les collectivités d'outre-mer.
55. Développer des résidences autonomie en assouplissant le régime du forfait autonomie pour les personnes âgées en outre-mer et en mobilisant des financements spécifiques (Action Logement).
56. Étendre aux outre-mer les conventions relatives à l'accompagnement du vieillissement signées entre les bailleurs sociaux et la CNAV.

57. Fiabiliser l'évaluation des besoins du logement dans chaque DROM en paramétrant mieux les hypothèses d'évolution démographique et de flux migratoires, en intégrant les données relatives au parc privé immobilier, et aider les COM à se doter d'outils statistiques adaptés à leurs compétences en matière d'habitat.
58. Développer la modularité des logements, en associant davantage les acteurs du BTP et en procédant, le cas échéant, à l'adaptation de la réglementation.
59. Faire bénéficier les outre-mer de l'expérience acquise par des organismes nationaux, comme CDC Habitat, en matière de logements adaptés à certains publics (personnes handicapées, jeunes travailleurs, étudiants...).
60. Mobiliser davantage les possibilités de la loi ELAN pour développer l'offre de logements évolutifs et modulables dans les territoires ultramarins en associant étroitement les architectes locaux.
61. Sur la base du rapport de la Délégation sénatoriale aux outre-mer sur les risques naturels majeurs et du plan Séisme Antilles, assouplir les conditions d'utilisation du Fonds Barnier en faveur de la reconstruction et de l'amélioration des logements en outre-mer.
62. Promouvoir davantage l'architecture bioclimatique basée sur des savoir-faire traditionnels et développer une ingénierie dédiée, s'appuyant notamment sur les plateformes de rénovation, afin d'accompagner et conseiller les porteurs de projets.
63. Privilégier les techniques locales et déjà expérimentées plutôt que de durcir la réglementation para-cyclonique dans les DROM.
64. Rétablir la formation en architecture parasismique conduisant au diplôme propre aux écoles d'architecture (DPEA) dans les outre-mer.
65. Associer davantage l'expertise technique locale et en particulier les architectes dans les politiques de lutte contre les risques sur les différents territoires ultramarins.
66. Flécher davantage les financements publics sur le développement des éco-quartiers dans les programmes de logements neufs et de revitalisation outre-mer.
67. Engager une réflexion en vue d'assouplir les règles d'urbanisme pour des formes circonscrites d'habitat léger.

68. Simplifier les processus de validation des innovations (Atex-AT-brevet...) pour les rendre plus accessibles aux entreprises ultramarines.
69. Bâtir une filière de recherche et développement sur l'habitat innovant avec des grands organismes nationaux et des financements européens, en prenant appui sur l'expertise des outre-mer.
70. Simplifier le bénéfice des dispositifs d'amélioration énergétique des logements, comme MaPrimeRenov', pour accélérer leur déploiement en outre-mer.
71. Mettre en place dans les DROM des réglementations thermiques adaptées à chaque bassin océanique ultramarin.
72. Conforter la relance de la filière BTC en intégrant dans les cahiers des charges des opérations d'aménagement l'obligation de recours à des matériaux locaux.
73. Développer, avec l'aide des organisations professionnelles, la formation d'artisans locaux spécialisés dans les matériaux biosourcés.
74. Encourager la constitution de filières complètes de construction en matériaux locaux, associant architectes, bureaux d'études, entreprises et donneurs d'ordres.
75. Limiter les importations de ciment en réduisant son utilisation et en intégrant cet objectif dans la conception des bâtiments.
76. Diversifier l'approvisionnement en matériaux biosourcés de construction avec la passation de marchés de fournitures provenant des États voisins des territoires ultramarins.
77. Organiser en 2022 des Assises de la construction ultramarine permettant de mutualiser les connaissances, d'améliorer les synergies et de valoriser les atouts de la construction en outre-mer.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Réunions plénières de la délégation

Jeudi 21 janvier 2021

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), ministère de la transition écologique et solidaire

M. François ADAM, directeur

Mme Marie-Christine ROGER, chargée de mission outre-mer auprès du directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Mme Géraldine SANOUR, adjointe au chef du bureau de la réglementation de la construction outre-mer

Direction générale des outre-mer (DGOM), ministère des outre-mer

M. Marc DEMULSANT, sous-directeur de l'évaluation de la prospective et de la dépense de l'État

Mme Isabelle RICHARD, sous-directrice des politiques publiques

M. Stanislas ALFONSI, adjoint à la sous-directrice des politiques publiques

Jeudi 28 janvier 2021

Union sociale pour l'habitat

Mme Emmanuelle COSSE, présidente

Mme Marianne LOUIS, directrice générale

M. Mahieddine HEDLI, directeur à l'outre-mer

Action Logement

M. Nicolas BONNET, directeur gouvernance et territoires.

Union sociale pour l'habitat outre-mer (USHOM)

M. François CAILLÉ, président

Mme Sabrina MATHIOT, directrice

Jeudi 4 février 2021

Cour des comptes

M. Gérard TERRIEN, président de la 5^{ème} Chambre

M. Francis SAUDUBRAY, conseiller maître, rapporteur général chargé de la synthèse sur le logement outre-mer

M. Denis BERTHOMIER, conseiller maître, contre-rapporteur

M. Bertrand BEAUVICHE, conseiller référendaire

Jeudi 11 février 2021

Agence française de développement (AFD)

M. Charles TROTTMANN, directeur du département des Trois Océans

Banque des territoires

M. Hervé TONNAIRE, directeur des outre-mer, directeur régional Pacifique

M. Philippe BLANCHOT, directeur des relations institutionnelles

Jeudi 18 février 2021

Table ronde sur le logement à Mayotte

Mme Raïssa ANDHUM, 3^{ème} vice-présidente, chargée de l'aménagement et du développement durable

Communauté d'agglomération Dombéni – Mamoudzou (CADEMA)

M. Rachadi SAINDOU, président

M. Salim BOINAÏDI, vice-président, en charge du logement

Mme Emmanuelle MARTIN, directrice générale adjointe, en charge de l'aménagement

Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

M. Olivier KREMER, directeur

Établissement public foncier de Mayotte (EPFAM)

M. Yves-Michel DAUNAR, directeur général

M. Clément GUILLERMIN, directeur de la stratégie et des opérations

Société immobilière de Mayotte (SIM)

M. Ahmed Ali MONDROHA, directeur général

Comité territorial Action Logement de Mayotte

M. Nizar ASSANI HANAFFI, président

M. Ahmed Fadhul MOHAMED SOILHI, vice-président

Jeudi 4 mars 2021

Agence nationale de l'habitat (ANAH)

Mme Valérie MANCRET-TAYLOR, directrice générale

Mme Céline CASSOURRET, conseillère en stratégie territoriale pour l'outre-mer

Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

M. Nicolas GRIVEL, directeur général

M. Benoît ZELLER, directeur opérationnel

Jeudi 11 mars 2021

Bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction du bâtiment (BNTEC)

M. Nawfal BOUTAHIR, directeur

M. Valéry LAURENT, conseiller du président

M. Stéphane BROSSARD, président de la commission technique de la Fédération réunionnaise du BTP (FRBTP), en charge de l'antenne BNTEC de La Réunion

Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)

M. Etienne CRÉPON, président

Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)

M. Pascal BERTEAUD, directeur général

Mme Séverine BES DE BERC, directrice déléguée outre-mer, directrice déléguée risques, réduction des nuisances, énergie

M. Laurent ARNAUD, chef du département Bâtiments durables

Caisse des dépôts et consignations Habitat (CDC Habitat)

Mme Anne-Sophie GRAVE, présidente du directoire

M. Philippe POURCEL, directeur général adjoint du réseau outre-mer

Jeudi 25 mars 2021

Agence qualité construction (AQC)

M. Philippe ESTINGOY, directeur général

M. Aurélien LOPES, responsable du programme inter-outre-mer pour des bâtiments résilients et économes en énergie (OMBREE)

Qualitel et Cerqual

M. Antoine DESBARRIERES, directeur de Qualitel et président de Cerqual

Mme Lisa SULLEROT, directrice des relations institutionnelles et collectivités locales

M. Cédric CAILLIER, responsable de la certification outre-mer

Table ronde sur la situation du logement en Polynésie

M. Jean-Christophe BOUISSOU, ministre du logement, de l'aménagement et des transports scolaires du gouvernement de la Polynésie française

M. Oraihoomana TEURURAI, délégué à l'habitat et à la ville

Mme Emmanuelle THÉNOT, directrice de la délégation à l'habitat et à la ville

Jeudi 1^{er} avril 2021

Table ronde sur l'habitat innovant

Actions pour une qualité urbaine et architecturale amazonienne (AQUAA)

M. Laurent CHAMOIX, membre du conseil d'administration

Mme Ilana SCHWAERDERLE, coordinatrice

Mme Florence DENARIÉ, chargée de communication

AsTerre

M. Andreas KREWET, ingénieur, membre du conseil d'administration

Association CRAterre

M. Arnaud MISSE, responsable du pôle matériaux

M. Éric RUIZ, directeur de la rénovation urbaine de Grenoble Alpes Métropole, ex-responsable de l'habitat social de la Société Immobilière de Mayotte (SIM)

Centre d'innovation et de recherche sur le bâti tropical (CIRBAT)

M. Alçay MOUROUVAYE, directeur

M. Frédéric CHANFIN, chargé de développement économique, responsable du Laboratoire de vieillissement des matériaux (LVM)

Conseil régional de l'Ordre des architectes de La Réunion-Mayotte

M. Marc JOLY, membre du conseil, architecte

Atelier d'architecture BMC

M. Jean-Michel MOCKA-CÉLESTINE, architecte

Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de la Guadeloupe

M. Jack SAINSILY, directeur

Conseils régionaux de l'Ordre des architectes de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique

M. Michel CORBIN, architecte, ancien président du conseil de l'Ordre des architectes de Guadeloupe

Jeudi 8 avril 2021

Table ronde sur l'habitat indigne

Mme Sophie PRIMAS, sénateur des Yvelines, présidente de la commission des affaires économiques du Sénat

Agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL) de La Réunion

M. Pascal FOUQUE, directeur

Fondation Abbé Pierre

M. Matthieu HOARAU, directeur - agence Île de La Réunion/océan Indien

Innovation Logement outre-mer (ILOM)

M. Jean-Max LÉONARD, président directeur général

Association nationale des compagnons bâtisseurs (ANCB)

Mme Caroline LLEU-ETHEVE, chargée de développement outre-mer

Fédération Solidaires pour l'habitat (SOLIHA)

M. Michel PELENC, directeur général

M. Kamel SENNI, responsable du pôle « Logement d'abord »

Mardi 13 avril 2021

Table ronde sur la situation du logement à La Réunion

Mairie de Saint-Denis de La Réunion

M. Gilbert ANNETTE, maire adjoint, délégué au logement

Société publique locale Avenir Réunion

M. Jérôme BODINO, directeur général

Établissement public foncier de La Réunion

M. Jean-Louis GRANDVAUX, directeur

Confédération nationale du logement (CNL)

M. Érick FONTAINE, administrateur, membre de la fédération des locataires de La Réunion

Société immobilière du département de La Réunion (SIDR)

M. Jacques DURAND, président et directeur général

Association des maîtres d'ouvrages sociaux (ARMOS) océan Indien

M. Denis CHIDAINE, délégué

Société anonyme d'habitation à loyer modéré de La Réunion (SHLMR)

M. Gilles TARDY, directeur général

Jeudi 15 avril 2021

Table ronde sur la situation du logement à Saint-Pierre-et-Miquelon

Collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon

M. Bernard BRIAND, président

Mme Vicky CORMIER, directrice du pôle développement durable

M. Foussi MOUSSA, 4^{ème} maire adjoint, en charge des finances et de la vie économique

Coopérative immobilière des Îles Saint-Pierre et Miquelon

M. Thierry HAMEL, président

Mme Sabine ROS, directrice

Table ronde sur la situation du logement en Guadeloupe

Conseil départemental de la Guadeloupe

Mme Josette BOREL-LINCERTIN, présidente

M. Alain BREDENT, sous-directeur du logement et de l'habitat social

Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Guadeloupe

M. Jean-François BOYER, directeur

Établissement public foncier de la Guadeloupe

Mme Corine VINGATARAMIN, directrice générale

Action Logement Guadeloupe

Mme Alix HUYGHUES BEAUFOND, présidente du comité territorial

Conseil régional de l'Ordre des architectes de la Guadeloupe

M. Georges Julien URSULE, président

Association régionale des maîtres d'ouvrages sociaux (ARMOS) de la Guadeloupe

Mme Véronique ROUL, secrétaire générale

Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe (SEMAG)

M. Laurent BOUSSIN, directeur général

Société pointoise d'HLM (SPHLM) de la Guadeloupe

M. Dominique JOLY, directeur général

SEMSAMAR

M. Laurent PINSEL, directeur général délégué

SIKOA

M. Thierry ROMANOS, président

M. Jules GOVAL, directeur général

Société immobilière de la Guadeloupe (SIG)

M. Antoine ROUSSEAU, directeur général

M. Hugues CADET, directeur adjoint

Jeudi 6 mai 2021

Table ronde sur la situation du logement en Guyane

Mme Sophie CHARLES, maire de Saint-Laurent-du-Maroni et présidente de la communauté de communes de l'Ouest guyanais

Direction générale des territoires et de la mer (DGTM) de Guyane

M. Pierre PAPADOPOULOS, directeur général adjoint

M. Hubert GILLET, chef de l'unité logement

M. Serge MANGUER, chef du service logement

Établissement public foncier et d'aménagement (EPFA) de Guyane

M. Denis GIROU, directeur général adjoint

Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane (AUDeG)

Mme Juliette GUIRADO, directrice intérimaire

M. Samy CHEVALIER, chargé de mission Habitat

Société immobilière de la Guyane (SIGUY) et société immobilière de Kourou (SIMKO)

M. Jean-Jacques STAUCH, directeur général

Nofrayane

M. Olivier MANTEZ, directeur de Nofrayane et président de la cellule économique régionale de construction (CERC) de Guyane

Jeudi 27 mai 2021

Fédération des entreprises publiques locales (EPL)

M. Thierry DURNERIN, directeur général

Mme Caroline ACOSTA, chargée de missions Ingénierie territoriale et outre-mer

M. Philippe CLEMANDOT, responsable du département Immobilier et Développement

Mardi 1^{er} juin 2021

16^{ème} Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

M. Vaimu'a MULIAVA, ministre en charge du logement et de l'urbanisme

Auditions des rapporteurs

Mardi 30 mars 2021

Service militaire adapté

Colonel Christian VILLERS (DE), directeur des opérations

Mardi 18 mai 2021

VICAT

M. Pierre-Olivier BOYER, directeur des partenariats stratégiques

Mercredi 19 mai 2021

ministère des outre-mer

M. Mathieu LEFEBVRE, directeur du cabinet adjoint, en charge du suivi de l'exécution des réformes

Mme Pastèle SOLEILLE, conseillère agriculture, logement et prévention des risques.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

M. Stéphane Artano, président. – Mes chers collègues, nous examinons cet après-midi les conclusions de nos rapporteurs sur l'étude relative au logement outre-mer. Lors de notre réunion de programmation en décembre dernier ce sujet est arrivé en tête de vos propositions thématiques.

En effet, l'échec du premier Plan logement outre-mer (2015-2019), confirmé par la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2020, le retard déjà pris dans la mise en œuvre du second plan (2019-2022) ainsi que le constat que nous pouvons tous faire dans nos territoires de l'aggravation des difficultés de nos concitoyens pour se loger, sont des phénomènes extrêmement préoccupants.

Malgré l'ampleur des problématiques à appréhender, je tiens à saluer le choix de la délégation, dans son ensemble, d'avoir retenu ce sujet ambitieux. Il permet d'évaluer une politique publique majeure de l'État et qui touche à la vie quotidienne des populations dans nos territoires.

Avant de céder la parole à Victorin Lurel, Micheline Jacques et Guillaume Gontard qui ont formé notre remarquable trio de rapporteurs, je voudrais vous faire part de ma très grande satisfaction pour la qualité du travail accompli.

Je vais vous livrer quelques éléments qui témoignent de l'importance et du sérieux de leurs travaux.

Cette étude a donné lieu précisément à 21 réunions plénières auxquelles il faut rajouter 3 auditions réalisées par les rapporteurs eux-mêmes, 7 tables rondes et 43 heures d'auditions.

Au total, 114 personnes ont ainsi pu être auditionnées et ceci malgré le contexte sanitaire.

Comme l'an dernier, aucun déplacement n'a pu être organisé. Toutes les auditions ont fait l'objet de visioconférences et ont été diffusées en direct puis en vidéos consultables à la demande. Les tables rondes et auditions géographiques avec Mayotte, la Polynésie française, La Réunion, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Guadeloupe, la Guyane et la Nouvelle-Calédonie ont permis de réunir chacune de nombreux acteurs, ce qui a donné lieu à des témoignages et des échanges particulièrement éclairants, confirmant la nécessité de revoir en profondeur cette politique.

Pour le présent rapport, les comptes rendus des auditions seront réunis dans un volume annexé au rapport d'information. Leur retranscription représente plus de 350 pages qui contribueront à enrichir le débat.

Nous savons tous que les départements et les régions d'outre-mer (DROM) et les COM font face à des contraintes spécifiques en matière de logement : un foncier constructible rare et cher du fait de leur géographie, des coûts de construction supérieurs à ceux de l'Hexagone et des évolutions démographiques rapides et hétérogènes complexifiant la planification...

Mais nos rapporteurs sont allés plus loin afin que leurs recommandations permettent de repenser profondément la manière de définir et de gérer la politique du logement dans les outre-mer. Leur diagnostic est étayé et leurs recommandations sont nombreuses puisqu'elles sont au nombre de 77, soit autant que le PLOM 2 qui a fait l'objet de leurs analyses critiques. C'est dire l'ampleur de la refondation qu'ils proposent !

Le choix de cette étude exprime en effet aussi notre profonde inquiétude quant à la réussite du nouveau plan 2019-2022 (dit PLOM 2). L'an prochain, à l'heure du bilan, nous risquons de nous retrouver à nouveau avec des objectifs non tenus et le constat récurrent d'une inadaptation des outils de la politique du logement aux besoins des territoires ultramarins dans leur diversité.

Je suis convaincu que nos propositions si vous les approuvez pourront nourrir, utilement et concrètement, le mouvement qui est en cours, en faveur d'une véritable territorialisation des politiques publiques dans les outre-mer afin qu'elles soient tout simplement plus efficaces.

Je vous rappelle, pour ceux qui voudront y assister, qu'une conférence de presse se tiendra, ici même salle Monory, tout à l'heure. Je vous propose sans plus tarder de céder la parole aux rapporteurs et en premier lieu à Victorin Lurel qui a eu en charge le cadre général de cette politique et de son financement.

M. Victorin Lurel, rapporteur. – Monsieur le Président, chers rapporteurs, chers collègues. Le deuxième Plan Logement outre-mer (PLOM), fixé pour les années 2019 à 2022, est aujourd'hui plus qu'à mi-parcours. Un bilan du déploiement de ce plan, qui promettait d'être davantage territorialisé que le premier PLOM, devait donc être réalisé. Ce bilan a surtout offert l'opportunité de réinterroger en profondeur l'efficacité de la politique du logement dans les outre-mer.

Un premier constat s'impose : malgré les plans successifs et les outils mobilisés, les résultats obtenus ne sont pas à la hauteur des besoins de nos territoires. L'objectif de construction et de réhabilitation de 10 000 logements sociaux par an sur la période 2015-2019 n'a pas été tenu. En 2019, moins de 6 000 constructions neuves ont été financées et moins de 2 000 logements ont été réhabilités.

La tendance est même à la baisse continue depuis 2016, et seule l'année 2020 semble enregistrer une légère amélioration avec un total de 8 000 logements financés en construction et réhabilitation. Encore faut-il préciser que cet indicateur, souvent repris dans les communications du Gouvernement, n'est pas suffisant. Les durées de chantier étant longues, le nombre de logements financés doit être complété par celui du nombre de logements livrés. Or, en 2019, un peu moins de 4 300 constructions neuves ont été livrées dans les DROM. Deux phénomènes doivent également être notés : l'effondrement de l'accession sociale à la propriété sur les années 2018 et 2019 du fait de la suppression de l'allocation logement accession, ainsi que la forte baisse de la production de logements locatifs très sociaux (LLTS).

Un deuxième constat - paradoxal au regard de l'ampleur des besoins actuels et futurs - fait apparaître une baisse continue depuis 2014 des crédits de la Ligne budgétaire unique (LBU), l'outil principal de soutien de l'État en faveur du logement social dans les DROM. Fixées autour de 270 millions d'euros dans les années 2010, les autorisations d'engagement de la LBU s'établissent depuis 2018 autour de 220 millions d'euros, soit une diminution de près de 25 %. Pour justifier cette diminution, le ministère des outre-mer pointe la sous-consommation de la LBU. Cette logique doit cependant être remise en cause : plutôt que de réduire d'année en année les crédits sous prétexte qu'ils sont sous-consommés, la priorité devrait être d'en améliorer la consommation.

À cet égard, le manque d'ingénierie de l'État - et non pas seulement celui des collectivités - doit être davantage pointé. Faute de moyens humains à la hauteur, le pilotage budgétaire par la DGOM reste encore trop artisanal pour anticiper et mieux répondre aux risques de sous-consommation. L'exécution de la LBU pourrait aussi être améliorée si elle ne se concentrait pas de façon aussi significative en fin d'exercice. Par ailleurs, les critères de ventilation géographique de la LBU restent peu objectifs et le mode de décision de réaffectation très opaque. Les aides fiscales, de plus en plus portées par les dispositifs de crédits d'impôt, doivent également être mieux pilotées. Il reste ainsi très dommageable de ne pouvoir disposer de la localisation des logements ayant bénéficié de ces dispositifs.

Face à ces constats d'échec, la solution doit passer par une meilleure mobilisation des financements disponibles et par une véritable territorialisation de la politique du logement.

La LBU et les aides fiscales ne doivent pas occulter le troisième outil de soutien au logement dans les DROM : les offres de prêts et les aides des agences nationales comme la Banque des territoires, Action Logement, l'ANAH et l'ANRU mais aussi des collectivités via les garanties d'emprunt. Si un nouvel écosystème de financements semble aujourd'hui se dessiner, la vigilance doit rester de mise pour en assurer le déploiement effectif. C'est ainsi le cas avec Action Logement qui prévoit une enveloppe spécifique outre-mer au sein de son Plan d'investissement volontaire (PIV), dont la mise en œuvre dans les DROM devra être évaluée concrètement.

Un autre acteur s'est par ailleurs imposé dans le paysage du logement outre-mer avec CDC Habitat qui a racheté les parts de 8 SIDOM et permis d'assainir leur situation financière. Il faut cependant noter que le produit de cette vente n'a pas été intégralement reversé, comme pourtant promis, en faveur du logement en outre-mer. Dans ce paysage, un acteur reste encore trop faiblement impliqué : l'ANAH n'intervient aujourd'hui dans les DROM qu'en faveur des propriétaires bailleurs et non des propriétaires occupants, ce qui limite fortement le déploiement des aides à l'amélioration de l'habitat. S'agissant des collectivités, celles-ci peuvent en principe apporter des garanties d'emprunt pour les opérations des bailleurs sociaux. Plusieurs contraintes, comme l'obligation pour un EPCI d'avoir validé son Programme local d'habitat (PLH) pour apporter sa garantie, limite cependant de fait ce soutien.

Pour gagner en efficacité, la politique du logement outre-mer doit permettre une meilleure mobilisation des financements. Mais elle doit également être davantage et plus concrètement territorialisée. Promesse du PLOM 2, cette territorialisation impose de mieux prendre en compte les particularités de chaque territoire pour développer une stratégie qualitative et non pas seulement quantitative. Pour ce faire, il reste indispensable d'améliorer dans les DROM les structures de concertation et de coordination des acteurs du logement véritablement décisionnels. Aujourd'hui, 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 de travail thématiques 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 référents locaux dans chacun des territoires et multiplier les missions d'études sur le terrain. Pour cela, il faut régler le conflit entre l'USH et l'USHOM qui pose des problèmes de responsabilité et de légitimité.

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.

Meilleure mobilisation des financements et véritable territorialisation de la politique du logement permettront donc de rénover les cadres d'action pour assurer le succès du PLOM 2 et des plans qui seront amenés à lui succéder.

Mme Micheline Jacques, rapporteure. – Monsieur le Président, chers rapporteurs, chers collègues. 33 000 : c'est le nombre de familles en attente d'un logement social rien que sur l'île de La Réunion. Ce chiffre, rappelé à l'occasion de la visite de la ministre du logement Emmanuelle Wargon dans l'océan Indien, alerte sur l'ampleur de la crise du logement dans nos territoires. Aujourd'hui, si 80 % de la population des DROM est éligible au logement social, seuls 15 % y résident effectivement. Face à cette situation, les freins doivent être levés pour soutenir la réhabilitation et la construction de logements sociaux. Si beaucoup de mesures ont été prévues par le PLOM 2, leur mise en œuvre doit aujourd'hui être accélérée !

Je commencerai par deux défis majeurs : celui du foncier aménagé et celui de l'adaptation des normes. Ces deux chantiers sont capitaux si l'on veut baisser les coûts des opérations et construire davantage en outre-mer.

Le foncier avait fait l'objet d'une étude triennale de la délégation entre 2015 et 2017. Les acteurs du logement auditionnés lors des tables rondes thématiques ont tous insisté sur la nécessité de disposer de davantage de foncier aménagé. Les Fonds régionaux d'aménagement fonciers et urbains (FRAFU) doivent en principe permettre de constituer des réserves foncières et de réaliser des équipements d'aménagement. Mais leur financement, basé sur la LBU et sur des contributions des collectivités locales et de l'Union européenne, reste insuffisant pour répondre aux enjeux.

La table ronde consacrée à la Guyane a été également l'occasion de mesurer les défis posés par l'Opération d'intérêt national (OIN), développée en Guyane, qui devrait conduire à la réalisation de 23 000 logements d'ici 2027. Si l'État s'est engagé à transférer gratuitement des terrains, les cessions prennent du temps et sont morcelées. 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 et mériteraient d'être développés dans tous les territoires.

Le chantier de l'adaptation des normes doit également être mené à terme, l'inadaptation normative étant un des facteurs du renchérissement des coûts. Quatre ans après le rapport de la délégation, 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 l'absence de ces structures dans les territoires, pourtant promises par le PLOM 2, est aujourd'hui dommageable.

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.

J'en viens maintenant aux problématiques plus spécifiques de l'habitat indigne, de la mixité sociale et de la réhabilitation. Ce sont là trois thèmes majeurs à traiter si l'on veut assurer un accès pour toutes les populations à un logement décent et abordable.

L'habitat indigne, qui expose ses occupants à des risques pour leur santé et leur sécurité, concerne plus de 110 000 logements dans les DROM. Dans certaines COM, la situation est particulièrement préoccupante, comme à Saint-Martin où moins de 40 % des ménages disposent de l'eau chaude dans leur logement. Alors qu'il se concentrait auparavant dans certaines zones urbaines, le phénomène de l'habitat indigne est aujourd'hui beaucoup plus diffus, rendant son identification et son traitement plus difficiles.

Les opérations de démolition se sont accélérées à Mayotte et en Guyane, depuis la loi ELAN de 2018. Mais, 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. Surtout, des solutions innovantes doivent également être recherchées.

Les opérations d'autoconstruction et d'auto-réhabilitation peuvent apporter des réponses, comme le prouve le projet de résorption du talus Majicavo de Koungou à Mayotte. Cependant elles sont encore trop peu utilisées, notamment du fait du manque de soutien des assurances.

Le défi sur nos territoires est aussi d'assurer la mixité sociale et de garantir des loyers abordables pour les populations. Il faut rappeler que La Réunion et la Guadeloupe connaissent les loyers de logements sociaux les plus élevés de France, proches des niveaux de l'Ile-de-France. Pour les ménages les plus modestes, existe dans les DROM l'offre de logements à loyers très sociaux (LLTS). Bien que le PLOM 2 fixe un objectif de 30 % de LLTS dans le parc social d'ici 2022, les opérations de LLTS restent insuffisantes : elles sont difficiles à équilibrer et les garanties apportées par les départements sont trop limitées. Il convient d'ouvrir d'autres possibilités de cofinancement.

Le développement d'opérations de construction de logements sociaux est aujourd'hui freiné par les réticences de certaines communes, par les faiblesses du secteur du BTP et par les difficultés en matière de formation. La mixité sociale doit être encouragée, en intégrant également une stratégie à destination de l'offre intermédiaire et du parc privé. L'outil du Prêt locatif social (PLS), dont les plafonds correspondent à ceux du logement intermédiaire, permettent 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.

J'en termine avec les enjeux d'amélioration de l'habitat et de la réhabilitation. S'agissant de l'amélioration de l'habitat privé, le compte n'y est pas. Les aides nationales sont soit inexistantes, soit très faiblement déployées. Ainsi, l'aide « Habiter facile », qui permet des travaux pour l'autonomie de la personne, n'est pas disponible dans les DROM. Quant à MaPrimeRenov', qui finance les travaux de rénovation énergétique des logements, seulement 700 dossiers ont été engagés pour l'année 2020 dans l'ensemble des DROM, en outre essentiellement concentrés à La Réunion.

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.

Les outre-mer, et tout particulièrement les Antilles, restent marqués par l'ampleur du phénomène de la vacance de logements, qui concernent près de 120 000 logements dans les DROM. Le travail d'identification des causes de cette vacance (indivision, habitat devenu indigne, difficultés passées entre locataires et propriétaires...) est un préalable nécessaire. Pour lutter contre ce phénomène, il conviendrait de créer un opérateur spécifique, sur le modèle de celui existant dans l'Hexagone. Des solutions innovantes, comme les baux à réhabilitation, doivent également être développées. 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.

S'agissant du renouvellement urbain, si 15 villes ultramarines sont éligibles au programme « Action cœur de ville », un important retard a été pris et doit être aujourd'hui comblé. Pour lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, les aides à la démolition doivent être encouragées. Enfin, 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.

Beaucoup reste donc à faire !

M. Guillaume Gontard, rapporteur. – Monsieur le Président, chers collègues. Dans la troisième et dernière partie du rapport, j'aimerais vous exposer les raisons pour lesquelles, malgré toutes les difficultés qui ont été rappelées par Victorin Lurel et Micheline Jacques, l'habitat dans les

outre-mer peut être un modèle d'adaptation et d'innovation pour répondre aux nouveaux défis de la politique du logement. Ceci pour trois raisons principales.

D'abord, les outre-mer sont de véritables laboratoires des évolutions des besoins de logements et des modes d'habitat.

Ensuite, ils sont déjà un terrain d'expérimentation pour l'adaptation de dispositifs et de procédures innovants.

Enfin, les outre-mer ont un formidable potentiel de systèmes constructifs locaux, adaptés aux nouveaux défis du logement, comme le réchauffement climatique, qu'il conviendrait surtout de mieux promouvoir et mutualiser.

Vous le savez, les outre-mer concentrent sur des espaces contraints l'ensemble des défis 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 sur *l'adaptation de l'habitat au vieillissement*, publié en mai 2021. En 2050, la Martinique sera le département le plus vieux de France et ce rapport parle même d'un « scénario catastrophe ». Ce plan devrait, à mon sens, être élargi aux autres territoires également touchés par la transition démographique comme La Réunion - nos collègues Viviane Malet et Nassimah Dindar l'ont suffisamment souligné - et aux collectivités d'outre-mer (COM) tout aussi concernées. Toutes les solutions d'hébergement doivent pouvoir être envisagées, du maintien à domicile au développement d'établissements spécialisés, en tenant compte notamment des attitudes socioculturelles de chaque territoire où accueillir les anciens chez soi reste une réalité, une pratique, voire un devoir. Je suggère à cet égard deux pistes qui ont été avancées lors des auditions : étendre dans les DROM le régime du forfait autonomie pour les personnes âgées afin de développer des résidences autonomie et les conventions relatives à l'accompagnement du vieillissement signées entre les bailleurs sociaux et la CNAV.

Le travail de prospective sur les évolutions démographiques dans les outre-mer ne peut être la transposition des projections réalisées pour l'Hexagone. La Cour des comptes notamment a souligné combien l'outil Otelo qui estime les besoins en logements en France métropolitaine est inadapté, ne serait-ce qu'à cause des flux migratoires ou de la part de l'habitat informel. Fiabiliser l'évaluation des besoins de logements dans les départements (DROM) et collectivités d'outre-mer (COM) qui sont également en déficit de données est un objectif qu'il faut absolument atteindre pour aider à la prise de décisions.

Par ailleurs, on oublie aussi trop souvent que certains de ces territoires sont caractérisés par des structures familiales (plus d'enfants par exemple) et des modes de vie (tournés vers l'extérieur) qui leur sont propres.

Cela a été rappelé avec force lors des tables rondes sur la Guyane, Mayotte et lors des auditions sur la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie. Il faut donc à la fois en tenir compte et intégrer des évolutions sociologiques observées partout ailleurs comme l'augmentation des familles monoparentales ou la décohabitation des jeunes ménages. Le parcours résidentiel des familles doit impliquer plus de modularité dans les habitations et prendre davantage en compte la diversité des publics (personnes handicapées, personnes âgées, jeunes travailleurs, étudiants, familles nombreuses...). Il convient donc de développer cette adaptabilité des logements en associant davantage les acteurs du BTP et mobiliser les possibilités de la loi ELAN pour développer l'offre de logements évolutifs, tout en associant étroitement des architectes locaux.

Après la démographie, l'exposition aux risques naturels constitue un autre défi majeur pour les outre-mer. La délégation a conduit entre 2017 et 2019 une étude en deux volets comportant notamment des propositions pour améliorer la résistance du bâti, restées malheureusement sans beaucoup de suite en l'absence du projet de loi annoncé. Cinq ans après le passage de l'ouragan Irma, événement véritablement traumatique, on constate combien les populations ont été résilientes.

Dans trois domaines au moins, cette surexposition aux risques donne aux outre-mer une avance certaine et une réelle expertise : le risque cyclonique (Antilles, Polynésie, 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 références. Je propose que l'ingénierie technique territoriale soit donc étroitement associée aux politiques de logement à ce titre.

Je propose aussi de promouvoir l'architecture bioclimatique basée sur des savoir-faire traditionnels offrant des solutions, en particulier de ventilation, plus adaptées, efficaces et moins onéreuses. Il faut privilégier les techniques locales et déjà expérimentées plutôt que de durcir la réglementation para-cyclonique par exemple. Les architectes auditionnés ont rappelé qu'ils savaient concilier les différents risques dans la conception de l'habitation mais aussi proposer des solutions de refuges adaptées.

Véritables « laboratoires à ciel ouvert », les outre-mer sont des terres d'innovation et d'expérimentation, ce que l'on ne dit pas assez !

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, incluant désormais davantage les dimensions écologique, sociale et culturelle, sont déjà prometteuses : éco-quartiers, habitat participatif ou collaboratif, programme OPHROM (opérations d'habitats renouvelés dans les outre-mer), habitat léger ou *tiny houses*.... Vous trouverez dans le rapport les exemples qui nous ont été donnés au fil des auditions.

Je crois qu'il faut encourager ces pratiques innovantes, intégrées dans le paysage local et surtout associant les usagers. Il faut de manière volontariste fléchir encore davantage les financements publics sur le développement de ces nouveaux programmes, comme les éco-quartiers. On doit réfléchir à certains assouplissements des règles d'urbanisme pour l'habitat léger dans des zones circonscrites afin d'offrir des solutions d'hébergement plus rapides et moins chères. Pour soutenir l'innovation, il convient aussi de simplifier les processus de validation des innovations (ATEX) pour les rendre plus accessibles aux entreprises ultramarines qui sont de taille réduite et surtout comme l'a suggéré CDC Habitat réussir à bâtir une filière de recherche et développement sur l'habitat innovant en partenariat avec de grands organismes nationaux et avec des financements européens en prenant appui sur l'expertise des outre-mer. Je rappelle qu'il existe six universités ultramarines (universités des Antilles, de Guyane, de La Réunion, de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française) avec un total de 33 000 étudiants, dont 16 % de niveau master, qui devraient être plus fortement impliquées.

Le chantier-test sera bien entendu celui de la performance énergétique des bâtiments, avec l'actualisation en cours de la Règlementation spécifique thermique acoustique et aération mise en place en 2016 pour les DOM, (appelée « RTAA DOM »), et l'introduction demain de la RE2020. Compte tenu des difficultés de toutes sortes qui ont été pointées sur l'évaluation même de cette performance, il convient sans doute de mettre en place une réglementation thermique pour les DROM adaptée à chaque bassin océanique. Cela a été souligné également, il faudrait déjà commencer par faciliter l'accès aux dispositifs d'amélioration énergétique existant dans l'Hexagone, comme MaPrimeRenov' dont la diffusion est encore dérisoire outre-mer.

Enfin, pour apporter des solutions pérennes, il faut 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. À cet égard, un effort particulier doit être déployé de manière urgente, avec l'aide des organisations professionnelles, en faveur de la formation d'artisans spécialisés dans l'utilisation de matériaux locaux biosourcés.

La priorité est donc de soutenir les filières locales intégrant les matériaux biosourcés. La renaissance de la filière de la brique de terre comprimée (BTC) à Mayotte doit ainsi être soutenue et étendue à d'autres expérimentations. Il convient d'encourager partout dans les outre-mer la constitution de filières associant architectes, bureaux d'études, entreprises et donneurs d'ordres autour de ces matériaux. Les plateformes de rénovation notamment doivent pouvoir accompagner et conseiller les porteurs de projets.

Les auditions ont montré qu'il existe des potentialités multiples, liées aux richesses naturelles des outre-mer : pin des caraïbes, bambou, bagasse, vétiver, falcata, amarante (bois violet), angélique, gaïac, wacapou, wapa (bois guyanais)... On peut lors de la construction d'équipements publics recourir davantage aux matériaux locaux. À titre d'exemple, l'écomusée *Te Fare Natura* à Moorea (Polynésie française), que le Président de la République visitera fin juillet, a été conçu pour mettre en avant le bois et le style locaux.

Partout où une solution alternative existe, il faut s'efforcer de substituer au béton des matériaux locaux beaucoup plus efficaces compte tenu des conditions climatiques (humidité, salinité de l'air, etc.). Limiter les importations de ciment et intégrer cet objectif dans la conception du bâtiment entraîneraient selon les acteurs du logement auditionnés une baisse substantielle des coûts de construction.

Dans cette perspective, au fil des auditions, de nombreuses propositions ont été émises comme développer au niveau régional des pôles d'expertise ou dynamiser les échanges sur l'habitat. De tels échanges existent entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada bien qu'entravés par la problématique des normes européennes, et 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.

L'habitat constitue indéniablement un levier de développement pour la coopération régionale (c'est le pari fait par la Nouvelle-Calédonie par exemple, avec le projet d'habitat océanien pour les États du Pacifique comme Fidji ou le Vanuatu)...

En conclusion, pour mutualiser toutes ces réflexions, je crois qu'il est temps et qu'il est nécessaire d'organiser dès que possible des Assises dédiées à la construction outre-mer. Le PLOM 2 s'achevant théoriquement en 2022, l'État serait bien avisé d'y songer dès à présent et d'aller y puiser les facteurs du rééquilibrage. L'idée a fait l'unanimité tant auprès des organismes nationaux (USH, FEDOM, Action Logement, AQC...) que des responsables locaux.

Ces Assises, qui réuniraient l'ensemble des acteurs du secteur du logement outre-mer, seraient à la fois la vitrine et la plateforme des modes d'habiter dans les outre-mer. La Délégation aux outre-mer pourrait, me semble-t-il, jouer un rôle moteur dans le lancement de ce projet.

M. Stéphane Artano, président. – Merci chers collègues pour vos interventions. Je me tourne vers nos collègues pour d'éventuelles questions aux rapporteurs.

Mme Victoire Jasmin. – Je tiens à remercier et à féliciter les rapporteurs, et vous-même monsieur le Président, pour le résultat du travail que vous avez accompli. J'approuve en effet la justesse des informations présentées : les différentes interventions de nos collègues reflètent tant les auditions que les besoins de nos territoires et les préoccupations de nos concitoyens. Je n'ai pas de question, mais je ne peux que tous vous féliciter.

Mme Marie Mercier. – Je souhaite féliciter les rapporteurs mais également vous dire que j'ai appris énormément grâce à cette étude. Je dois dire que je méconnaissais ce sujet. L'image que l'on peut avoir des outre-mer ne correspond pas à la réalité que vous avez vraiment bien su nous faire toucher du doigt. Je vous remercie pour cela.

M. Victorin Lurel, rapporteur. – Il s'agit d'un rapport qui se veut aussi exhaustif que possible.

J'ajouterais trois remarques, dont la première concerne les aides des collectivités, notamment du département, de la région et maintenant des EPCI. En matière d'amélioration de l'habitat, il existe des aides parfois importantes, pouvant aller de 10 000 euros à 20 000 euros. Il faudrait disposer d'un focus sur ces aides en matière d'amélioration de l'habitat. Il s'agit d'ailleurs aussi d'un sujet très politique, qui crée de nombreux contentieux, que l'on ne peut ignorer.

Deuxième remarque, nous proposons que les cotisations versées à la CGLLS et à la FNAP soient réorientées vers la LBU pour abonder les surcoûts architecturaux, ancienne ligne du FRAFU. Je souscris à cela, mais le fait de le verser à la LBU me pose problème au vu des difficultés que nous avons aujourd'hui pour évaluer les politiques publiques et contrôler l'action de l'État en matière de logement dans les outre-mer. En effet, ces sommes seraient versées dans le tronc commun, dans l'opacité de gestion. N'existe-t-il pas une mesure ou un dispositif plus direct pour financer les FRAFU ? Je suis d'accord pour abonder les FRAFU et les conforter avec des fonds européens, mais le fait de demander aux outre-mer de verser à la LBU pose, du point de vue de la législation, une petite difficulté. Si cela doit rester en l'état, cela ne me pose aucun souci, mais j'attire votre attention sur ce point.

Dernière remarque, bien décrite dans le rapport, concernant la concurrence, ou plutôt l'émulation, entre Action Logement et la CDC sur les prêts versés. Lorsqu'Action Logement verse des prêts ou des subventions, il

n'y a pas d'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). En revanche, il y a exonération lorsque c'est une banque ou la CDC. Il y a là une asymétrie qu'il serait souhaitable de creuser en tentant d'évaluer en amont toutes ses conséquences. Cela paraît être un détail, mais c'est un désavantage pour les bailleurs sociaux qui fait que l'on ne va pas forcément utiliser les crédits du PIV. Il y a là une limite que je veux pointer afin que cette asymétrie en législation, en PLF ou en PLFSS soit réglée.

J'ajoute que sur le conflit entre l'USHOM et l'USH, il y a selon moi un problème de représentation, de représentativité, de légitimité. Laisser pourrir la situation en jouant sur les relations de chacun - un jour on cite l'USH et vice-versa pour l'USHOM - ce n'est pas acceptable et je pense que nous devons le dire. L'État et notamment la CGLLS, qui est une institution d'État, devraient pouvoir peser dans le règlement amiable de ce conflit.

Mme Victoire Jasmin. - Je voudrais également insister sur le fait qu'aujourd'hui, les PLH sont encore en cours d'adoption. Puisqu'il y a eu une remarque concernant l'implication des collectivités locales, il serait nécessaire de générer une impulsion entre la DEAL et les différents partenaires pour favoriser l'adoption de ces programmes locaux de l'habitat.

M. Stéphane Artano, président. - Chers collègues, merci pour vos remarques qui ont bien été entendues et prises en considération. Dans ces conditions, je vous propose donc d'adopter le rapport.

Le rapport d'information ayant été adopté, j'aimerais remercier Micheline Jacques, Victorin Lurel et Guillaume Gontard pour la qualité des travaux et leur investissement. Nous disposons pour la première fois, depuis bien longtemps, d'une synthèse et de propositions complètement transversales à l'ensemble des outre-mer, dont certains décideurs, y compris parisiens, auront besoin pour avoir des pistes concrètes sur lesquelles avancer.

Je vous remercie toutes et tous pour vos contributions. Je propose de lever cette séance et vous donne rendez-vous tout à l'heure pour la conférence de presse.

*
**

La Délégation sénatoriale aux outre-mer a adopté le rapport à l'unanimité des présents.

CONSULTATION DU DOSSIER EN LIGNE
(rapport et comptes rendus des auditions)

Le lien vers le dossier « Le logement dans les outre-mer »



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