

FONDATION  
Abbé Pierre

# AGIR CONTRE LE MAL-LOGEMENT DANS LES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

ÉTAT DES LIEUX 2023



## **Cet État des lieux a été réalisé par :**

### **Rédaction et contributions**

FORS Recherche Sociale

Juliette Baronnet avec la collaboration de Marie-Caroline Tomé

### **Relecture et contributions**

Fondation Abbé Pierre

*Direction des Études*

Manuel Domergue

*Direction de l'Animation Territoriale*

Frédérique Mozer, Samuel Mouchard

*Agence Régionale Île de la Réunion / Océan Indien*

Matthieu Hoarau, Ariane Hochet

*Direction des Missions Sociales*

Florian Huygues

### **Réalisation graphique**

Isabella Marques, atelier444

## **REMERCIEMENTS**

**Remerciements aux personnes mal logées** qui ont accepté de livrer leurs témoignages.

**Remerciements aux équipes de la Fondation Abbé Pierre** : bénévoles et salariés de l'agence Île de La Réunion / Océan Indien, des Directions des Études, de l'Animation territoriale, des Missions Sociales et de la Communication.

**Remerciements aux partenaires associatifs et institutionnels** pour leurs travaux qui ont servi de sources à la rédaction de ce document.

**Remerciements aux donateurs** de la Fondation Abbé Pierre.

# **AGIR CONTRE LE MAL-LOGEMENT DANS LES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER**

---

État des lieux

# SOMMAIRE

## INTRODUCTION 6

## **PARTIE 1. LES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER, UNE FRANCE À PART ? 7**

### **Une histoire sociale et institutionnelle singulière 8**

Des statuts juridiques distincts, des identités multiples 8

Une application différenciée des droits 9

### **Des territoires isolés et plus pauvres que l'Hexagone 11**

Une situation géographique et économique spécifique 11

Des dynamiques démographiques très différenciées 13

Des inégalités sociales et économiques fortes 14

Une précarité multiforme 16

### **Une politique du logement spécifique 20**

Un financement essentiellement concentré sur la ligne budgétaire unique 20

Une politique encore fortement centralisée 27

Une mobilisation renouvelée des pouvoirs publics ? 30

## **PARTIE 2. TYPOLOGIES DE L'HABITAT ET PRINCIPALES DIMENSIONS DU MAL-LOGEMENT EN OUTRE-MER 38**

### **L'habitat dans les Outre-mer : principales caractéristiques et spécificités 39**

Un marché fortement segmenté 40

Des conditions de logement marquées par la persistance de défauts graves 41

### **Logement indigne et développement de l'habitat spontané : un phénomène massif, une vulnérabilité accrue face au changement climatique 43**

Une problématique protéiforme très difficile à quantifier 45

Des réponses et dispositifs d'intervention insuffisants et inadaptés 49

Des enjeux transversaux liés au développement de solutions adaptées pour le relogement 58

<b>Un parc de logements récent peu adapté aux réalités économiques et aux aspirations de nombreux ménages ultramarins</b>	<b>64</b>
Un accès au logement social très limité du fait d'une offre insuffisante et inadaptée	65
Des freins à la production qui demeurent	69
Un parc de logements sociaux vieillissant à réhabiliter	74
Un marché libre peu accessible financièrement et très tendu sur certains segments	75
<b>Des conditions d'occupation des logements insatisfaisantes</b>	<b>77</b>
Le surpeuplement : un phénomène généralisé en Outre-mer	77
Un enjeu d'adaptation des logements au vieillissement	77
La précarité énergétique : une dimension encore insuffisamment prise en compte	78
Surendettement et difficultés de maintien : une problématique majeure délaissée par les pouvoirs publics ?	80
<b>Un phénomène de sans-abrisme récent dont les contours restent difficiles à appréhender</b>	<b>81</b>
Un phénomène difficile à quantifier	81
Une problématique protéiforme qui renvoie à des situations sociales très différentes	82
Face à un retard immense, des réponses qui se déploient et se diversifient très progressivement	83
Une culture « Logement d'abord » à promouvoir et à soutenir	86
<b>CONCLUSION</b>	<b>89</b>

# INTRODUCTION

Depuis sa création, la Fondation Abbé Pierre a implanté une agence régionale à La Réunion. Au-delà de son action historique sur ce territoire, la Fondation a souhaité porter un regard plus fin sur les différentes dimensions du mal-logement en Outre-mer en les mettant en perspective avec le pilotage des politiques publiques. Ainsi, FORS-Recherche Sociale a conduit cette démarche qui s'inscrivait dans un contexte où il y avait peu d'études et de données disponibles sur ces sujets.

En 2019, les prémisses d'un renouvellement des regards sur les enjeux ultramarins ont émergé avec les Assises des Outre-mer et l'amorce d'un Plan Logement Outre-Mer 2 (2018-2022). Au cours de cette période, il convient de souligner les travaux engagés notamment par la Cour des Comptes, le Sénat et l'Assemblée Nationale qui ont publié plusieurs rapports respectifs. Ces démarches ont notamment permis d'obtenir des avancées législatives visant à lever des freins sur l'APL foyer (dont nous attendons le décret d'application), l'AL accession (même si les décisions de 2017-2018 ont cassé la dynamique territoriale) et d'autres à venir (décret sur le logement vacant, encadrement des loyers).

Malgré l'attention portée par ces différentes institutions, les résultats se font attendre pour un changement réel des politiques de l'habitat dans les territoires ultramarins : l'objectif de production annuelle de 10 000 logements (fixé dans le cadre du PLOM 2) et plus encore celui de 15 000 aidés directement ou indirectement par l'État (fixé par la loi Égalité réelle Outre-mer) n'a jamais été atteint. Au-delà des enjeux de rattrapage quantitatif, il est nécessaire d'investir plus fortement la dimension sociale de la politique du logement dans les Outre-mer. Or, là aussi, les avancées sont timides : on peut se féliciter d'une inflexion des dynamiques partenariales engagées sur les territoires de mise en œuvre accélérée du « Logement d'abord » mais regretter que le sujet prégnant de résorption des bidonvilles n'ait essentiellement été appréhendé, en Guyane et à Mayotte, sous l'angle sécuritaire en délaissant (ou en tenant insuffisamment compte) les enjeux relatifs à l'accompagnement et au relogement des ménages.

Les freins et limites sont encore et toujours les mêmes malgré certaines améliorations (mobilisation du foncier, coûts de construction, faiblesse de l'ingénierie des collectivités, manque d'opérateurs, etc.) et il semble, dans les Outre-mer plus encore que dans l'Hexagone, qu'il soit plus que jamais nécessaire de changer de braquet (ce qui nécessite un investissement plus conséquent) et d'avancer « sur tous les fronts » en travaillant à articuler et intégrer au mieux politiques du logement et politiques de cohésion sociale et territoriale.

L'appel de Fort de France du 17 mai 2022 a relancé le débat sur le statut et la place des Outre-mer dans « la République une et indivisible. » Les territoires ultramarins sont des territoires lointains de la République, aux avantages multiples pour la Nation (géopolitique, biodiversité, etc.) et aux besoins sociaux structurellement importants. Cependant, la distance influe sur la volonté politique de permettre à chaque citoyen de vivre dans un logement digne et décent, d'autant plus que les pouvoirs publics ont une faible vision systémique du développement des réponses transversales à conduire sur le logement, l'emploi, la formation, la santé, la mobilité et l'alimentation. Jusqu'à quand les territoires ultramarins resteront autant marqués par la précarité et le mal-logement ?

## **PARTIE 1**

# **LES DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER, UNE FRANCE À PART ?**

Issus des anciens empires coloniaux français, les Outre-mer comprennent les territoires de la République française éloignés de l'Hexagone. Ils sont situés sur les deux hémisphères et rayonnent sur trois océans (Atlantique, Pacifique, Indien). Avec une superficie terrestre de plus de 120 000 km<sup>2</sup> (hors Terres Australes et Antarctiques) et une population supérieure à 2,8 millions d'habitants en 2019, ils représentent 17,9 % du territoire terrestre et 4 % de la population France.

Isolés et défavorisés, ces territoires font l'objet de représentations souvent stéréotypées. Les Outre-mer sont ainsi souvent perçus comme un tout uniforme, victime de nombreux handicaps par rapport à l'Hexagone, oubliant que ces espaces ne sont pas homogènes tant sur un plan géographique et social qu'institutionnel, historique et politique, et qu'ils représentent de véritables atouts stratégiques (rôle géopolitique, ZEE, pêche, tourisme...) en même temps que des territoires d'opportunité à l'heure des bouleversements écologiques et environnementaux.

# UNE HISTOIRE SOCIALE ET INSTITUTIONNELLE SINGULIÈRE

Issus de l'histoire coloniale française, les Outre-mer se distinguent en premier lieu par des histoires institutionnelles et culturelles variées qui marquent encore aujourd'hui l'identité, le fonctionnement ainsi que les liens qu'entretient chacun de ces territoires avec l'Hexagone.

## DES STATUTS JURIDIQUES DISTINCTS, DES IDENTITÉS MULTIPLES

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, **il existe quatre types de statuts pour les Outre-mer :**

- les départements et régions d'Outre-mer (DROM) régis par l'article 73 (Guadeloupe, Martinique, Guyane, la Réunion et Mayotte) ;
- les collectivités et pays d'Outre-mer (COM ou POM) régis par l'article 74 (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna) ;
- la Nouvelle-Calédonie régie par les articles 76 et 77 ;
- les Terres australes et antarctiques française (TAAF) et Clipperton, terres non habitées relevant de la loi du 6 août 1955.

**Cette diversité de statuts est autant le reflet de l'histoire coloniale adossée à la construction de l'Empire français que des tentatives progressives et relativement récentes de l'État de reconnaître à ces territoires des spécificités propres sans porter atteinte au principe d'unité du peuple et de la République. Il en découle des conceptions et choix différents dans les relations qui s'établissent entre l'Hexagone et ses anciennes colonies. Entre assimilation et octroi d'une certaine autonomie, elle-même variable et évolutive, c'est la loi de départementalisation de 1946 portée par Aimé**

**Césaire qui marque la fin de l'usage de la notion de colonie. Cette loi permet d'acter la différenciation entre DOM et TOM**, entre intégration politique, juridique et administrative par l'acquisition du statut de département ou par la conservation d'un statut personnel de droit local tout en acquérant la citoyenneté française. Les deux types d'évolution statutaire proposés aux territoires décolonisés reflètent deux conceptions opposées de la République : l'une reposant sur l'universalisme républicain liant intrinsèquement assimilation culturelle et politique, l'autre associant autonomie politique et respect des diversités culturelles<sup>1</sup>. Mayotte se distingue par une position ambiguë à l'égard de ces deux conceptions. Département français le plus jeune de France, depuis 2011, y a été maintenue la distinction entre droit civil commun et droit civil particulier (statut « coutumier »)<sup>2</sup>.

Cette diversité de statuts produit des **effets concrets différents en matière notamment d'application des textes législatifs et réglementaires** (par exemple, les politiques sociales, foncières et d'immigration), **d'organisation administrative, d'autonomie politique et de définition de la citoyenneté**.<sup>3</sup> Ce qui conduit de nombreux auteurs à considérer que « la politique française ultramarine reste héritière du régime d'exception juridique de la colonisation ». Cette « exceptionnalité » est en partie institutionnalisée, tant dans le cadre national, via les articles 73 et 74 de la Constitution, qu'au niveau européen, via l'article 349 du traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), autorisant, pour ces régions, la mise en place de dispositifs dérogatoires ou d'adaptation dans de nombreux secteurs d'action publique<sup>4</sup>. Elle est justifiée par « l'éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits » selon le TFUE. En outre, l'octroi de mer, qui constitue une forme de taxe douanière sur les produits importés afin de favoriser le développement économique local, vient d'être reconduit et accroît le coût

<sup>1</sup> Guyon, Stéphanie. « Trajectoires postcoloniales de l'assimilation », Politix, vol. 116, no. 4, 2016, pp. 9-28.

<sup>2</sup> Jusqu'en 2001, Mayotte était régie par deux statuts :

- un statut de droit commun, soumis à l'administration, aux tribunaux, aux notaires comme en Métropole

- un statut « coutumier » dépendant de la structure islamique : justice rendue par les cadis, acceptation de la polygamie, etc. Ce droit s'applique aux seuls Mahorais ayant conservé leur statut personnel. Il est maintenu après la loi de 2011, mais avec la possibilité d'y renoncer pour le statut civil de droit commun. La polygamie est en revanche interdite depuis 2010.

<sup>3</sup> Lemercier, Élise, Valelia Muni Toke, et Élise Palomares. « Les Outre-mer français. Regards ethnographiques sur une catégorie politique », Terrains & travaux, vol. 24, no. 1, 2014, pp. 5-38.

<sup>4</sup> Beauvallet, Willy, Audrey Célestine, et Aurélie Roger. « L'État Outre-mer. La construction sociale et institutionnelle d'une spécificité ultramarine », Politix, vol. 116, no. 4, 2016, pp. 139-161.

des matériaux de construction pour les logements <sup>5</sup> déjà très élevé comme en témoignent l'ensemble des rapports parlementaires et institutionnels.

L'histoire coloniale et la localisation géographique de ces anciennes colonies se sont également traduites par **des peuplements divers dans le temps qui ne sont pas sans conséquence sur les dynamiques sociales et démographiques qui traversent aujourd'hui ces territoires** :

- « *Colonies sucrières participant du pacte colonial et de la traite des Noirs* » <sup>6</sup>, **les Antilles et La Réunion** ont ainsi connu une forte croissance démographique dès leur prise de possession par la France au XVII<sup>e</sup> siècle et jusqu'en 1880 du fait des migrations de main d'œuvre, en particulier l'esclavage puis des « travailleurs engagés ». À La Réunion, près de 200 000 « engagés » (notamment en provenance d'Inde, de Chine...) arrivent sur le territoire entre 1828 et 1933 <sup>7</sup>.
- Ancienne colonie esclavagiste, puis pénitentiaire, **la Guyane** a une histoire complexe de peuplement, qui en fait une terre aux nombreuses identités : populations amérindiennes, noirs-marrons (ou bushinengués), d'origine métropolitaine, créoles, pour les plus anciennement installées.
- Peuplée originellement par des populations d'origine bantoues puis arabes, **Mayotte** occupe une place singulière dans l'histoire coloniale de la France : cédée à la France par le sultan Andriantsouli, d'origine malgache, en 1841, elle ne connaît pas à proprement parler de peuplement lié à l'esclavage mais, sous le Second empire, Mayotte se transforme en société de plantations, recourant à une main d'œuvre immigrée, les « travailleurs engagés ». L'île est aussi et surtout liée à l'archipel des Comores qui, de protectorat français, devient en 1912 une province de la colonie de « Madagascar et Dépendances ». Dès les années 1950, Mayotte se distingue des autres îles en exprimant le souhait de rester française. Ce choix est confirmé officiellement lors des référen-

dums de 1974 et de 1976, mais demeure contesté par l'État comorien, qui bénéficie du soutien d'une grande partie de la communauté internationale.

- En **Nouvelle-Calédonie**, la colonisation de peuplement est alimentée par l'émigration libre et par les bagnards <sup>8</sup>.
- En **Polynésie Française**, l'implantation coloniale française est plus tardive (1840). Elle fait suite à une implantation de populations chinoises qui débute à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

## UNE APPLICATION DIFFÉRENCIÉE DES DROITS

Depuis l'abolition de l'esclavage en 1848 jusqu'à la généralisation progressive des droits sociaux pendant les Trente Glorieuses (et ce jusqu'à la fin du XX<sup>e</sup> siècle avec l'égalisation du SMIC et celle progressive mais inaboutie à Mayotte des prestations sociales), les Outre-mer ont mené « une longue marche vers l'égalité formelle » comme le soulignait un rapport remis au Premier Ministre en mars 2016 portant sur « l'égalité réelle Outre-mer ».

Force est pourtant de constater qu'en matière d'accès aux droits sociaux subsistent **de nombreuses dérogations et adaptations locales dont les conséquences peuvent s'avérer désastreuses en matière de niveau de vie**. Dans ces départements, « les minima sociaux connaissent en effet encore des différences avec l'Hexagone qui doivent être corrigées en vue d'atteindre une égalité en droits et en montants » souligne ainsi le rapport pré-cité, sachant que par ailleurs le différentiel de coût de la vie avec l'Hexagone demeure également très défavorable (les produits alimentaires notamment y sont souvent de l'ordre de 30 % plus chers – cf. partie suivante). Une étude du Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) de mars 2022 <sup>9</sup> souligne qu'après 50 ans d'alignement progressif des politiques

<sup>5</sup> Les territoires concernés sont les suivants : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et Réunion.

<sup>6</sup> Dimier, Véronique. « De la France coloniale à l'Outre-mer », Pouvoirs, vol. 113, no. 2, 2005, pp. 37-57.

<sup>7</sup> <https://www.portail-esclavage-reunion.fr/documentaires/abolition-de-l-esclavage/apres-l-abolition/engagisme/>

<sup>8</sup> Lemerrier, Élise, Valelia Muni Toke, et Élise Palomares. « Les Outre-mer français. Regards ethnographiques sur une catégorie politique », Terrains & travaux, vol. 24, no. 1, 2014, pp. 5-38.

<sup>9</sup> « La situation des familles, des enfants et des personnes âgées vulnérables dans les DROM », HCFEA, mars 2022.

sociales et familiales en direction des familles entre les 5 DROM et l'Hexagone, deux différences de traitement persistent : concernant le versement d'une allocation familiale au premier enfant et l'absence d'une allocation pour les familles nombreuses à revenus modestes. La situation à Mayotte est nettement moins favorable, certaines prestations demeurent inexistantes (retraite complémentaire, CMU-C...) ou sont versées à des montants moindres<sup>10</sup> et des conditions plus restrictives alors même que le niveau de vie y est plus bas. Il y a donc une nécessité de faire converger les prestations familiales entre l'Hexagone et ces territoires. Ce rapport soulève également des difficultés d'accès à la santé et à l'école particulièrement prononcées en Guyane et à Mayotte.

« Frontières avancées de l'Europe dans les océans Atlantique, Indien ou Pacifique », les Outre-mer et singulièrement Mayotte et La Guyane, font ainsi l'objet de mesures dérogatoires visant essentiellement à « soulager » les dépenses sociales de territoires marqués par une grande précarité et à décourager les flux migratoires. En témoigne les nombreuses « adaptations » législatives qui aboutissent à une restriction des droits et libertés des personnes, par rapport aux droits acquis dans l'Hexagone. Si l'ensemble des Outre-mer pâtit de l'absence du bénéfice de l'APL dans l'accès au logement<sup>11</sup>, Mayotte se distingue par des conditions encore plus restrictives dans l'accès à l'Allocation Logement (AL) : il faut être de nationalité française ou disposer d'une carte de résident (10 ans), louer un logement décent et non surpeuplé, ce qui reste inaccessible à la majorité des ménages au vu des caractéristiques du parc locatif. Pour bénéficier du RSA, il faut justifier de 15 années de régularité sur le territoire contre 5 années pour le reste de la France. Le droit du sol y est limité dans la mesure où les parents doivent justifier d'une résidence sur le territoire français de manière régulière et ininterrompue depuis plus de trois mois.

Si la Loi EROM engage les pouvoirs publics à atteindre « l'égalité » réelle en droits et, ce faisant, à réduire les écarts en termes de niveaux et de conditions de vie, **des propositions législatives récentes tendent à montrer les débats qui, au-delà des grands principes d'égalité, occupent encore largement les élus s'agissant de la problématique migratoire en Outre-mer.** À Mayotte, le gouvernement annonçait dès août 2021, un projet de loi pour restreindre les condi-

tions d'accès à la nationalité. Lors de son déplacement en août 2022, le ministre de l'Intérieur, accompagné de son ministre délégué à l'Outre-mer, a renouvelé sa volonté de réformer le droit du sol. Le texte, repoussé à la fin de l'année 2022, est remplacé par une concertation, puis un débat au Parlement.

Du fait de facteurs structurels (insularité, éloignement, enclavement, étroitesse des marchés), les économies ultramarines présentent une plus grande vulnérabilité, soulignée par le Rapport d'information de la délégation sénatoriale de 2020 sur *l'Urgence économique en Outre-mer à la suite de la crise Covid-19*. Cette réalité conjuguée à une histoire singulière s'est traduite par une application des droits différenciée ou pour le moins soumise à une progression lente, et explique sans doute en partie les écarts constatés sur les plans économiques, sociaux, sanitaires, scolaires, etc.

<sup>10</sup> En 2022, les prestations et les allocations sont quasiment toutes minorées de 50 % par rapport au droit commun appliqué en métropole et dans les autres départements d'outre-mer. C'est le cas notamment du revenu de solidarité active (282 € contre 560 € de droit commun), de la prime d'activité (277 € contre 554 € en droit commun), de l'allocation aux adultes handicapés (458 € contre 903 € en droit commun), de l'allocation de solidarité pour personnes âgées (ASPA).

<sup>11</sup> Alors que dans les DOM, les logements locatifs sociaux ne sont pas conventionnés avec l'État et n'ouvrent pas droit à l'APL (Aide personnalisée au logement), l'Allocation de Logement (AL) connaît quant à elle des modalités de calcul différentes qui limitent la solvabilité des locataires Outre-mer : plafonnement du nombre de personnes à charge à six ; montant du forfait-charges est très inférieur à celui de l'Hexagone puisqu'il est égal au tiers de ce dernier ; montant du loyer-plafond égal à celui de la zone 2 hexagonale pour tous les allocataires alors qu'il pourrait légitimement être calculé dans les mêmes conditions que pour les logements relevant de la zone 1 (Région parisienne) compte-tenu des coûts élevés de la construction Outre-mer.

# DES TERRITOIRES ISOLÉS ET PLUS PAUVRES QUE L'HEXAGONE

## UNE SITUATION GÉOGRAPHIQUE ET ÉCONOMIQUE SPÉCIFIQUE

L'économie des Régions Ultra-Périphériques (RUP) est structurellement pénalisée par les surcoûts liés aux transports de biens et de personnes qui alourdissent les échanges avec l'Hexagone ou le continent européen. Les territoires ultramarins présentent ainsi **un certain nombre de fragilités par rapport au territoire hexagonal** parmi lesquelles<sup>12</sup> :

- Un **isolement géographique** caractérisé par une situation d'insularité – à l'exception de la Guyane, tous les territoires ultramarins sont des îles ou des archipels – et **une exposition forte aux risques naturels** (tremblements de terre, cyclones, éruption volcanique, inondations, érosion, etc.). À Mayotte, comme le soulignent des parlementaires, le développement depuis 2018 de la plus importante éruption volcanique sous-marine jamais documentée et du phénomène sismique connexe accroissent considérablement les risques naturels sur un territoire déjà fortement exposé aux aléas cycloniques, mais également d'éboulement, de glissement de terrain et d'inondation. Ces territoires sont aussi plus vulnérables au **changement climatique** qui entraîne une montée des eaux océaniques, ce qui n'est pas sans conséquence à la fois sur l'habitat du littoral mais également les parties les plus enclavées de ces territoires. Ainsi, la Guyane a-t-elle connu, ces deux dernières années, des pluies diluviennes qui entraînent des glissements de terrain, des coupures d'électricité, et les routes immergées ont coupé plusieurs villages du reste de la Guyane.
- Un **retard important dans le développement des infrastructures de base** – transport, avec pour conséquences des bassins de vie parfois très isolés les uns des autres ; assainissement (moins de la moitié de la population ultramarine est raccordée à un réseau) ; infrastructures électriques ; couverture numérique – avec des conséquences extrêmement importantes pour ce qui relève du développement et de l'amélioration des conditions d'habitat. « *Les difficultés de raccordement*

*et le manque d'infrastructures sont également révélateurs des mauvaises conditions de l'habitat.* » comme le rappelle la Coalition Eau. « *Dans ce contexte, il arrive que des personnes se raccordent à l'eau de manière non officielle, traduisant bien la fragilité des ménages en matière d'accès à l'eau.* »<sup>13</sup> **Dans les Outre-mer, de nombreux habitants n'ont toujours pas accès à l'eau potable à domicile** : 1/4 de la population guadeloupéenne, 30 % de la population mahoraise, 15 % de la population guyanaise...

- Une faible intégration dans les échanges internationaux et une forte dépendance vis-à-vis de l'Hexagone : 50 à 60 % des échanges extérieurs s'y font avec l'Hexagone ; la recherche d'une meilleure insertion des territoires ultramarins dans leur environnement est souvent identifiée comme un des principaux leviers de leur croissance durable avec des effets économiques et sociaux bénéfiques. **D'où la forte volonté politique locale de favoriser la coopération régionale, notamment en ce qui concerne les matériaux de construction, voire de créer localement des filières vertueuses (bois local, matériaux biosourcés, économie bleue, etc.).**
- Comme en ont témoigné les mouvements sociaux successifs contre « la vie chère » dont le paroxysme fut la grève de 2009 aux Antilles-Guyane, les Outre-mer sont confrontés à **un prix encore élevé des denrées** (alimentation, carburant, etc.). Comme l'indique un récent rapport d'information sur le coût de la vie dans les Outre-mer, datant de décembre 2020<sup>14</sup>, « *malgré l'adoption de la loi du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique Outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux Outre-mer, le différentiel de prix en défaveur des Outre-mer persiste, d'où ce sentiment prégnant de vie chère qui perdure parmi la population. Cette perception a été amplifiée avec la crise sanitaire du Covid-19.* » Depuis la crise, le coût de la vie est particulièrement impacté par l'augmentation des tarifs de fret maritime et aérien (passant de 4 à 5 euros le kg à 10 à 12 euros le kg), répercutée sur le prix des

<sup>12</sup> <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/do00042-la-france-d-Outre-mer/un-developpement-encore-fragile>, consulté le 15 mai 2018.

<sup>13</sup> Cf. « Les droits humains à l'eau et à l'assainissement dans les DROM », Contribution écrite des ONG françaises de la Coalition Eau, septembre 2022.

<sup>14</sup> [https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/07/10/Outre-mer-jean-francois-carenco-plaide-en-faveur-d-un-oudinot-de-la-vie-chere\\_6134188\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/07/10/Outre-mer-jean-francois-carenco-plaide-en-faveur-d-un-oudinot-de-la-vie-chere_6134188_823448.html), consulté le 9 septembre 2022.

denrées. Si le bouclier qualité prix réunionnais<sup>15</sup> pourrait être élargi à d'autres produits et être étendu aux autres DROM, il existe peu de mesures autour du logement (encadrement des loyers, etc.) qui pourraient permettre d'améliorer le reste-pour-vivre des populations.

- Une **forte dépendance au secteur public et aux aides de l'État et de l'Union européenne** : dans ces territoires, il y a peu d'industrie et une grande partie des emplois proviennent des services publics, de la présence des institutions et des administrations. L'économie est basée sur quelques activités : le tourisme et l'agriculture de plantation. Néanmoins, on peut relever quelques particularités : la Guyane et la Nouvelle Calédonie sont riches en ressources du sous-sol (or et nickel) et la Guyane accueille le Centre spatial guyanais d'où sont lancées les fusées européennes Ariane à Kourou. Soulignons également l'importance de l'économie informelle, ce qui rend plus complexe encore la production et l'analyse de données économiques et sociales. L'importance de l'économie informelle a d'ailleurs accentué la vulnérabilité de nombreux Ultramarins durant la crise sanitaire (cf. encadré).
- Mais une **situation économique plus favorable que celle des pays voisins** qui explique une certaine attractivité auprès des populations voisines et se traduit par des flux migratoires relativement importants dans certains de ces territoires (Guyane et Mayotte notamment). Il faut souligner dans le même temps que le départ de nombreux Ultramarins vers la métropole, l'Amérique du Nord, l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour y faire leurs études voire y travailler n'est pas sans conséquence sur la situation économique et sociale des territoires ultramarins. Cette « fuite des cerveaux » est difficile à circonscrire, mais on estime à près d'un million le nombre d'Ultramarins résidant par exemple en métropole<sup>16</sup>, ce qui paraît considérable au regard de la population globale de ces territoires.

## LES EFFETS ÉCONOMIQUES DE LA CRISE SANITAIRE

Extrait du rapport d'information de la délégation sénatoriale Outre-mer « *Urgence économique Outre-mer à la suite de la crise du covid-19* », juillet 2020

Très dépendantes des échanges extérieurs, les économies ultramarines ont perdu avec la crise et la fermeture des liaisons aériennes de nombreux débouchés et ont dû adapter leurs chaînes d'approvisionnement. La structure du tissu entrepreneurial ultramarin, composé à 95 % en moyenne de TPE/PME, renforce par ailleurs la vulnérabilité de ces économies. Le poids prépondérant du tourisme et la situation déjà difficile du secteur du BTP avant la crise amplifient également le choc. Les délais de paiement des collectivités aux entreprises d'Outre-mer restent par ailleurs très longs : la crise impose un règlement rapide de ces difficultés largement étayées. Enfin, l'importance du secteur informel dans certains territoires exclut de nombreuses activités des dispositifs d'aide et risque de conduire à un appauvrissement accru des populations qui en vivent. À l'inverse, le poids important du secteur public en Outre-mer (bien que très variable selon les territoires) permet de jouer un rôle d'amortisseur.

<sup>15</sup> Mis en place dans le cadre de la loi relative à la régulation économique des Outre-mer du 20 novembre 2012, dite « loi Lurel », le Bouclier Qualité/Prix (BQP) est une liste de produits de consommation courante vendus à un prix modéré, élaborée en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés (transporteurs, importateurs, producteurs, industriels, distributeurs...).

<sup>16</sup> <https://www.senat.fr/rap/ro8-519-2/ro8-519-213.html>, consulté le 9 septembre 2022.

## DES DYNAMIQUES DÉMOGRAPHIQUES TRÈS DIFFÉRENCIÉES

Aujourd'hui, l'ensemble des DROM se caractérise par une surreprésentation des familles monoparentales et des ménages complexes (c'est-à-dire, selon la définition de l'Insee, les ménages qui comptent plus d'une famille ou plusieurs personnes isolées, ou toutes autres combinaisons de familles et personnes isolées) au détriment des couples sans enfants notamment. L'Insee indique ainsi que les structures familiales sont différentes en Outre-mer où les familles monoparentales représentent 30 % à 41 % des familles, alors que la moyenne nationale est de 21 %. Dans 90 % des cas, la famille monoparentale est portée par la mère et présente une situation de précarité accentuée. Par ailleurs, les femmes ont des enfants beaucoup plus tôt qu'en France hexagonale. Les naissances précoces sont très fréquentes dans les départements d'Outre-mer. En 2018, 10,2 % des naissances en Guyane sont précoces (mère de moins de 20 ans), 9,9 % à Mayotte, 5,6 % à la Réunion, 3,9 % en Martinique et 3,1 % en Guadeloupe alors qu'elles ne représentent que 1,2 % des naissances dans l'Hexagone.

Les tendances démographiques (cf. Tableau ci-dessous) sont quant à elles bien plus différenciées. Elles sont le reflet de l'histoire et de la géographie des territoires :

- **La Guyane et Mayotte enregistrent les plus forts taux de croissance** (respectivement + 2,3 % et + 3,8 % par an ces 5 dernières années) majoritairement alimentés par un solde naturel positif mais également des **phénomènes migratoires importants**. Une tendance qui pourrait conduire à un doublement de la population d'ici 2050 dans ces deux territoires selon les projections de l'Insee. Ainsi, entre 440 000 et 760 000 habitants vivraient à Mayotte selon différents scénarios étudiés par l'Insee <sup>17</sup> (maintien des flux migratoires observés entre 2012 et 2017 ; solde migratoire nul ; solde migratoire déficitaire). En outre, **la part des jeunes de moins de 30 ans y dépasse les 50 %**. En 2017, **l'âge moyen des Mahorais s'élevait à 23 ans**.
- **Aux Antilles, on observe une dynamique inverse avec une perte de population** (- 0,8 % par an en Martinique et - 0,7 % par an en Guadeloupe ces cinq dernières années) et **un vieillissement de la population** en lien avec l'allongement de la durée de vie, la diminution de la fécondité mais également un phénomène **d'émigration des jeunes actifs** (« fuite des talents »). Cette tendance au vieillissement est particulièrement marquée en Martinique avec un indice de vieillissement <sup>18</sup> de 110 contre 88,5 dans l'Hexagone.
- **La Réunion se distingue par une structure démographique plus « équilibrée »** avec tout de même 42 % de la population qui a moins de 30 ans et une part de vieillissement en augmentation progressive.

### PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DÉMOGRAPHIQUES

SOURCE / Insee, RP2019, exploitations principales.

	Population en 2019	Taux d'évolution annuel de la population (en %, moyenne sur 5 ans)	Part des 60 ans et plus (en %)	Part des moins de 30 ans (en %)
La Réunion	861 210	+ 0,5	16	42
Guyane	281 678	+ 2,3	8	56
Mayotte	299 348	+ 3,8	4	NR
Martinique	364 508	- 0,8	29	32
Guadeloupe	384 239	- 0,7	24	34
Saint Martin	33 081	- 0,2	13	
Saint Barthélemy	10 415	+ 1,8	14	
Saint Pierre et Miquelon	6 212	- 0,2	22	
Nouvelle-Calédonie	326 541	+ 0,2	14	
Polynésie Française (2017)	281 674	+ 0,6	12	
Wallis et Futuna (2018)	11 558	- 1,1	17	
Total DROM	2 240 691			
Total COM	619773			
Total Outre-mer	<b>2 860 464</b>			

<sup>17</sup> « La population de Mayotte à l'horizon 2050. Entre 440 000 et 760 000 habitants selon l'évolution des migrations », Insee Analyses Mayotte n°26, juillet 2020.

<sup>18</sup> Nombre de personnes de 65 ans et plus pour 100 personnes de moins de 20 ans.

## DES INÉGALITÉS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES FORTES

Si les Outre-mer font généralement figure de régions riches au sein de leurs aires géographiques respectives, leur niveau de vie demeure largement inférieur à celui de l'Hexagone. À titre d'exemple, selon l'Observatoire des inégalités, les 5 communes françaises de plus de 20 000 habitants ayant le taux de pauvreté le plus élevé (proche des 50 %) se situent à La Réunion<sup>19</sup>. En Martinique, il atteint 30 % soit deux fois plus que pour la France hexagonale. L'impact de la crise aura eu pour conséquence dans les Outre-mer un recul du produit intérieur brut de l'ordre de 8 à 10 % en 2020, qui pourrait atteindre 20 % en Guyane et à Mayotte. Le PIB régional par habitant s'y élevait en 2020 entre 9 711 € à Mayotte et 24 728 € en Martinique contre 34 089 € pour la France entière.

**Les écarts de niveau de vie et la pauvreté sont en effet plus élevés dans les DROM qu'en France hexagonale** (cf. Tableau ci-dessous). Conséquence de niveaux de revenus très faibles dans le bas de la distribution, les inégalités de niveaux de vie sont plus prononcées dans les DROM que dans l'Hexagone. Elles sont exacerbées à Mayotte (cf. encadré ci-après), où une partie de la population ne dispose d'aucun revenu stable. Les iné-

galités les plus fortes concernent ensuite la Guyane, puis viennent les Antilles et La Réunion, où elles sont un peu moins marquées<sup>20</sup>. Les Guadeloupéens les plus riches ont, par exemple, un niveau de vie cinq fois supérieur aux plus modestes, quand ce rapport est de trois dans l'Hexagone. En Guyane, cet écart interdécile est encore plus net et atteint 7,8.

**Les caractéristiques des personnes pauvres dans les DROM sont les mêmes que dans l'Hexagone, mais à des niveaux d'intensité souvent plus élevés.** Si les personnes vivant dans les ménages dont la personne de référence est sans emploi (chômeur ou inactif) sont les plus fortement touchées par la pauvreté<sup>21</sup>, les ménages dont la personne de référence est en emploi ne sont pas épargnés : à la Martinique et à La Réunion, respectivement 15,8 % et 20,2 % des travailleurs étaient pauvres en 2018 (contre 10,8 % en moyenne dans l'Hexagone)<sup>22</sup>. À l'instar de ce qui est observé sur l'ensemble du territoire français, les étrangers, les personnes non diplômées, les jeunes et les familles monoparentales sont également les plus touchés par la pauvreté.

### NIVEAUX DE VIE DES MÉNAGES

SOURCES / DREES ; Insee, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) 2018, Budget des familles pour Guadeloupe, Guyane et Mayotte.

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Mayotte	France hexagonale
Niveau de vie médian des ménages (en €)	17 880	15 720	11 040	15 440	3 140	21 730
Disparités des revenus des ménages (rapport inter décile D9/D1 du niveau de vie)	4,3	4,9	7,8	4,4	6,8	3,4
Taux de pauvreté monétaire (seuil de pauvreté à 60 %)	29,8	34,5	53	38,9	77	14,6
Taux de pauvreté monétaire des ménages dont le référent fiscal est âgé de moins de 30 ans*	49,7	45,1	74	54,3	85,4	22,2
Taux de pauvreté monétaire des ménages dont le référent fiscal est âgé de 75 ans ou plus*	31,2	30,6	39,4	39,9	95,4	9,7
Intensité de la pauvreté monétaire	23,6	nd	nd	23,8	nd	20,2

<sup>19</sup> <https://www.inegalites.fr/Les-communes-les-plus-touchees-par-la-pauvrete-2086>, consulté le 9 septembre 2022.

<sup>20</sup> « Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte », Insee Première n°1804, juillet 2020.

<sup>21</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4622377>

<sup>22</sup> Source : Drees Data d'après l'Insee, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) 2018.

## À MAYOTTE, UNE PAUVRETÉ AGGRAVÉE PAR LES INÉGALITÉS D'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX

Extrait de « Revenus et pauvreté à Mayotte en 2018. Les inégalités de niveau de vie se sont creusées », Insee Analyses Mayotte n°25, juillet 2020

Le système redistributif public ne réduit que marginalement la pauvreté à Mayotte : les prestations sociales ne représentent que 17 % du revenu moyen des ménages pauvres (contre par exemple 63 % en Guyane). Ainsi, elles ne font baisser que de 2 points le taux de pauvreté, contre 7 points dans l'Hexagone et 10 points en moyenne dans les autres DROM. En effet, la majeure partie de la population pauvre de Mayotte n'est pas éligible aux prestations sociales : le RSA et les allocations familiales ne sont pas accessibles à la population étrangère non régularisée ou régularisée depuis moins de 15 ans. Ainsi, seules 16 000 personnes bénéficient du RSA à Mayotte en décembre 2018. De

plus, les niveaux des prestations sociales n'ont pas encore atteint le niveau national : les montants versés au titre du RSA sont par exemple deux fois plus faibles qu'ailleurs en France. De ce fait, ces prestations ont un effet plus marqué sur le taux de pauvreté au seuil local que sur le taux de pauvreté défini en référence au revenu médian national.

Par ailleurs, du fait de la jeunesse de la population, très peu d'habitants perçoivent une pension de retraite, en comparaison avec les autres DROM et plus encore avec la France hexagonale. Ainsi, les revenus d'activité, pourtant faibles, représentent plus de 90 % des revenus des ménages de Mayotte, contre 70 % dans les autres DROM.

Ces territoires présentent également des difficultés à créer de l'emploi, ce qui se traduit par des taux de chômage forts (13 % à 30 % selon les départements contre 7,8 % en métropole) et des phénomènes d'exclusion sociale. **Le chômage de masse touche particulièrement les jeunes qui rencontrent des difficultés d'insertion professionnelle très fortes.** À La Réunion en 2021, 26 % des 15-29 ans ne sont ni en emploi, ni en formation (NEET) d'après une récente étude de l'Insee<sup>23</sup>. À Mayotte, en 2018, sur les 122 000 personnes de 15 ans ou plus sorties du système scolaire, seules 27 % détiennent un diplôme qualifiant et l'illettrisme touche près de 40 % de la population. Ce faible niveau de qualification freine l'accès à

l'emploi : seules 30 % des personnes en âge de travailler ont un emploi à Mayotte, soit deux fois moins qu'au niveau national (66 %)<sup>24</sup>.

Les prestations sociales et familiales jouent donc « un rôle important pour la cohésion sociale », constituant les seules ressources d'un grand nombre de ménages. Or, si le « taux de couverture » de la population par le RSA semble a priori élevé dans les Outre-mer relativement à l'Hexagone, les conditions d'accès aux minimas sociaux à Mayotte et la complexité de la reconnaissance MDPH pour bénéficier de l'AAH laissent supposer un phénomène de non-recours encore important.

### TAUX DE CHÔMAGE ET POPULATION COUVERTE PAR LES MINIMA SOCIAUX

SOURCES / DREES ; Insee, estimations de taux de chômage localisés et taux de chômage au sens du BIT.

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Mayotte	France hexagonale
Taux de chômage localisé (1er trimestre 2021) en %	12,8	17,6	12,7	17,8	30,0	7,8
Taux de population couverte par le RSA en 2020 en %	17,8	22,3	23,4	26,7	4,5	5,6
Part des allocataires AAH dans la population des 15 - 64 ans en %	4,6	5,3	1,9	4,3	0,5	3,3

<sup>23</sup> Insee Analyses Réunion n°72, août 2022.

<sup>24</sup> Diagnostic sur les RUP 2021, FSE.

Aussi, s'il reste difficile de savoir dans quelle mesure les populations ultramarines recourent ou non aux aides sociales (l'étude de la DREES parue en février 2022, « Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats », n'inclut pas les Outre-mer), il est probable que pour diverses raisons (manque d'information, fracture numérique, refus préalables de l'administration pas forcément bien compris, procédures trop complexes, volonté de laisser les aides à ceux qui en ont le plus besoin, sentiment que le système est biaisé et injuste...), le taux de non recours soit substantiel. Ce constat semble partagé par le Défenseur des droits qui, dans une étude de 2019 relative aux « Outre-mer face aux défis de l'accès aux droits », soulignait un maillage inégal et des difficultés d'accès aux services publics conduisant à un renoncement élevé aux droits.

## UNE PRÉCARITÉ MULTIFORME

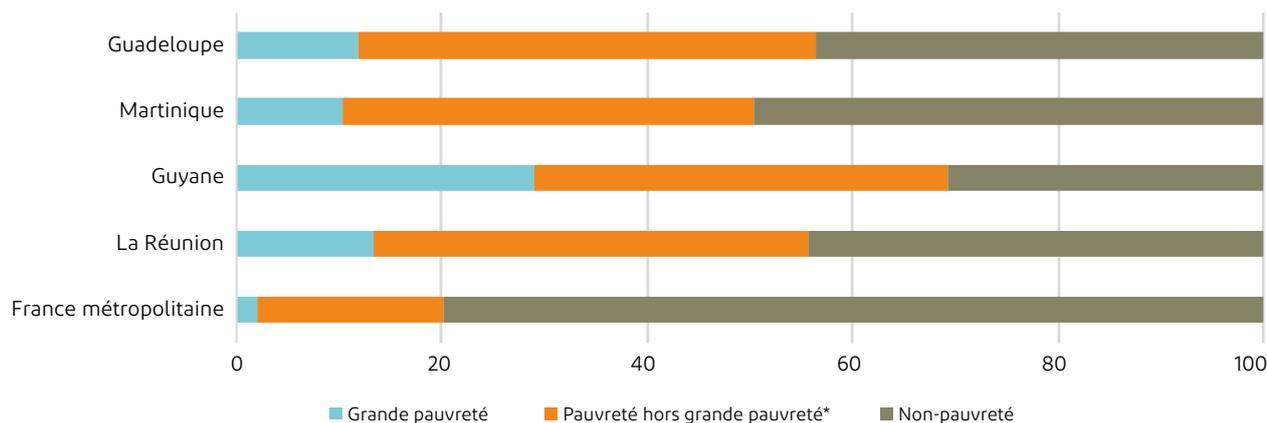
Selon un dossier récent de l'Insee<sup>25</sup>, **la grande pauvreté, définie comme un cumul de très faibles revenus et de privation matérielle et sociale sévère, est 5 à 15 fois plus fréquente dans les DROM qu'en France hexagonale** (cf. Graphique ci-dessous). En 2018, la part des personnes vivant en logement ordinaire en situation de grande pauvreté est de 10 % en Martinique, 12 % en Guadeloupe, 14 % à La Réunion et atteint 29 % en Guyane, département le plus fortement touché, contre 2 % en France métropolitaine. Au total, **18 % de la population française (hors Mayotte) en situation de grande pauvreté en logement or-**

**dinaire vit dans les DROM historiques (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion), alors que ces territoires rassemblent seulement 3 % de la population.** Les familles monoparentales, les personnes sans emploi ainsi que les retraités sont particulièrement touchés. Outre sa dimension monétaire, la caractéristique majeure de la grande pauvreté par rapport à des situations moins aiguës de pauvreté est la **fréquence de privations, y compris pour des besoins fondamentaux comme la nourriture ou l'habillement pour 4 à 8 personnes sur 10** en situation de grande pauvreté. Sans surprise, les ultramarins sont ainsi systématiquement plus nombreux à déclarer rencontrer des difficultés faute de moyens financiers (cf. tableau ci-contre) : absence d'accès à internet, rareté des activités de loisirs, ... Ces difficultés se répercutent sur le logement avec plus d'1/4 des Réunionnais et 43% des Guyanais déclarant avoir des impayés d'emprunts, de loyer ou de factures d'énergie...

Témoin de la grande précarité d'une partie de la population ultramarine, l'aide alimentaire constitue une part significative de l'action sociale (en 2019, 550 000 euros en Guyane et 1,1 million à Mayotte). À Mayotte, l'aide alimentaire a été notamment déployée par l'État lors du premier confinement de mars 2020. Parmi les bénéficiaires, on compte plusieurs familles vivant du secteur informel, qui se sont retrouvées sans aucun moyen de subsistance lors de la période de confinement (cf. encadré ci-après sur les conditions de vie en bidonville durant le confinement). Cette aide a été reconduite lors du second confinement du mois de février 2021<sup>26</sup>.

## RÉPARTITION DE LA POPULATION SELON LES SITUATIONS DE PAUVRETÉ (EN %)

SOURCE / Insee, enquête Statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV) 2018.



\* Pauvreté monétaire à 60 % du niveau de vie médian et/ou au moins 5 privations matérielles et sociales sur 13, hors grande pauvreté.

Lecture : en 2018, en Martinique, 10,5 % des personnes sont en situation de grande pauvreté, 39,9 % sont dans une situation de pauvreté autre que la grande pauvreté et 49,6 % ne sont ni pauvres monétairement, ni en situation de pauvreté matérielle et sociale.

Champ : France hors Mayotte, personnes vivant en logement ordinaire.

<sup>25</sup> « La grande pauvreté bien plus fréquente et beaucoup plus intense dans les DOM », Insee Focus, juillet 2022.

<sup>26</sup> Diagnostic RUP, FSE 2021.

## LA PAUVRETÉ EN CONDITIONS DE VIE DANS LES DROM (EN %)

SOURCE / Insee, Données 2018, Observatoire des inégalités.

	Ne pas avoir accès à Internet par manque de moyens financiers	Ne pas pouvoir se payer un repas contenant de la viande ou du poisson au moins tous les deux jours	Ne pas pouvoir avoir une activité de loisir régulière par manque de moyens financiers	Avoir des impayés d'emprunts, de loyer ou de factures d'électricité ou de gaz
La Réunion	6,4	14,1	31,6	26,5
Guyane	27,7	18,9	45,0	43,6
Martinique	6,0	15,8	28,4	34,4
Guadeloupe	9,0	15,3	33,4	35,3
France métropolitaine	1,7	6,9	14,0	9,2

Ensemble de la population. Lecture : 43,6 % des Guyanais déclarent avoir des impayés d'emprunts, de loyer ou de factures.

On notera enfin l'importance de **problématiques plus spécifiques** qui peuvent avoir des conséquences importantes en termes de conditions de vie, parmi lesquelles :

- Une surreprésentation des violences envers les femmes dans de nombreux territoires d'Outre-mer qui pose la question des accès et maintiens problématiques pour les victimes, besoins d'hébergements d'urgence non couverts : selon l'enquête démographique « Violences et rapports de genre » (dite « Virage »), réalisée par téléphone en 2015 en France hexagonale et dans un questionnaire adapté en 2018 à La Réunion et aux Antilles, entre 15 % (à La Réunion) et 19 % (en Guadeloupe) des femmes déclarent avoir subi au moins une violence physique, sexuelle ou psychologique, au sein du couple contre 5 % dans l'Hexagone. À Mayotte, 9 % des femmes adultes déclarent avoir subi des violences physiques ou sexuelles (cf. encadré ci-contre).
- Un éloignement des centres urbains lié à la persistance de modes de vie traditionnels – par exemple à Mayotte, en Guyane ou dans les Hauts de l'Île de La Réunion – renforcée par l'insuffisance des infrastructures routières et plus encore des transports en commun.
- Un fort taux d'illettrisme et/ou de non maîtrise de la langue française (alors que de nombreuses langues locales perdurent) auquel s'ajoute le problème prégnant dans les Outre-mer de la fracture numérique (malgré le déploiement de structures de type Maison France Service) , qui induisent des phénomènes de non-recours et d'importantes difficultés d'accès aux droits.

- Des jeunes particulièrement exposés à la précarité voire en situation de souffrance : une proportion de NEET au moins deux fois supérieure à celle observée dans l'Hexagone, des situations de violences intrafamiliales (à La Réunion, 26 % des femmes et 19,5 % des hommes déclarent avoir subi au moins un type de violences, psychologiques, sexuelles ou physiques, avant 18 ans contre respectivement 17,6 % et 13 % en France hexagonale - cf. tableau page suivante) avec, en face, une très faible capacité de réponse des services de l'ASE, un taux de suicide des jeunes Amérindiens 8 à 10 fois supérieur aux taux moyens en Guyane et en métropole, etc. (cf. tableau page suivante relatif aux différents indicateurs de précarité de la jeunesse).

Les situations sont donc extrêmement diverses et, de fait, les besoins en matière de développement de services et d'infrastructures très différents. **L'enjeu principal, commun à ces territoires, réside cependant dans la résorption d'une précarité multiforme.**

## FOCUS SUR LA SITUATION DES FEMMES À MAYOTTE – INSEE, JUILLET 2022

L'Insee et la Préfecture de Mayotte se sont associés dans l'objectif de dresser un panorama de la situation économique et sociale des femmes à Mayotte, en comparaison avec celle des femmes vivant dans l'Hexagone et à celle des hommes vivant à Mayotte.

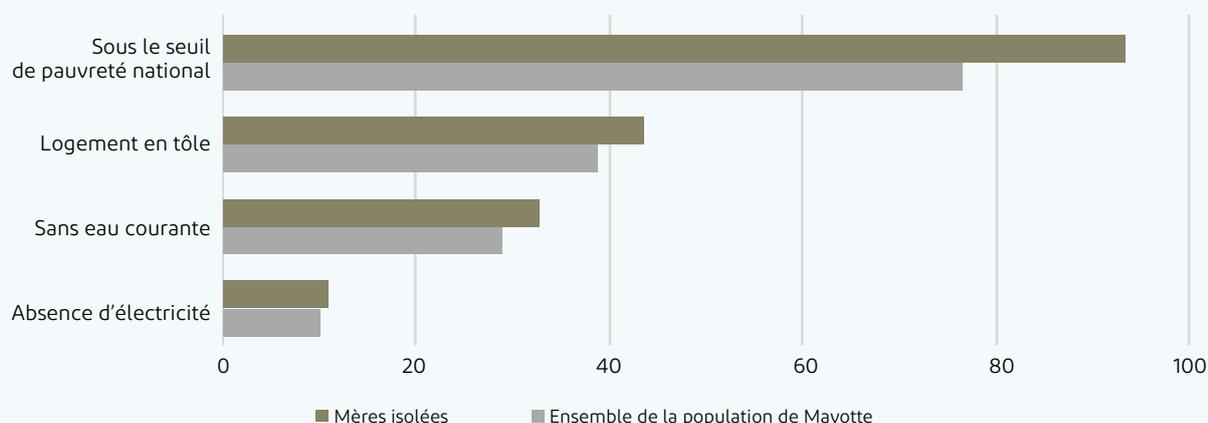
La vie de couple démarre tôt pour les femmes à Mayotte. Elles s'unissent avec des hommes en moyenne de 8 ans plus âgés. Entre 20 et 24 ans, 40 % des femmes vivent en couple, soit près de deux fois plus que dans l'Hexagone. Mais les séparations interviennent assez rapidement et dès 35 ans, les femmes sont de moins en moins souvent en couple. À 55 ans, à peine plus de la moitié d'entre elles vivent encore en couple. Du fait de ces séparations et de la forte fécondité, 23 % des femmes âgées de 20 à 54 ans vivent seules avec leur(s)

enfant(s), une part deux fois plus élevée que dans l'Hexagone. Ces mères isolées sont pour la plupart confrontées à une grande précarité, puisque la quasi-totalité d'entre elles vivent sous le seuil de pauvreté nationale et dans des conditions d'habitat difficiles.

En 2020, 9 % des femmes adultes déclarent avoir subi des violences physiques ou sexuelles à Mayotte durant les deux dernières années, soit près de deux fois plus qu'en France métropolitaine. En particulier, 5 % des femmes déclarent avoir été victimes de violences sexuelles, principalement commises par des hommes extérieurs au ménage, soit quatre fois plus que dans l'Hexagone. Les violences physiques relèvent quant à elles principalement du cercle familial, et concernent aussi 5 % des femmes.

### CONDITIONS DE VIE DES MÈRES ISOLÉES À MAYOTTE (EN %)

SOURCE / Insee, Recensement de la population 2017, enquête Budget de famille 2018.



### DES JEUNES ULTRAMARINS DEFAVORISÉS

SOURCES / DREES ; Insee, Recensement de la population 2018, exploitation principale au lieu de résidence.

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Mayotte	France hexagonale
Part des jeunes de moins de 25 ans dans la population générale en %	25,6	28,6	48,4	35,3	60,2	29,3
Part de l'ensemble des jeunes de 20 à 24 ans vivant chez les parents en % en 2018	74,7	72,3	53,1	61,2	nd	48,1
Part des jeunes ayant participé à la Journée Défense et Citoyenneté en difficulté de lecture, en 2020 en %	27,9	28,6	46,6	25,4	71,1	8,1
Part des pas ou peu diplômés, au sein de la population des 20-24 ans non scolarisée en 2018 en %	16,9	17,4	44,6	24,7	61,2	16,5
% NEET âgés de 16 à 25 ans	30 %	31 %	41 %	36 %	nd	13 %
Nombre de places en établissement d'aide sociale à l'enfance pour 1000 jeunes de 0 à 20 ans	7,2	4,5	1,8	2,5	0,0	5,3
Nombre de mesures d'ASE (mesures de placements et actions éducatives) en % des 0-20 ans au 31/12/2020	1,6	0,9	0,5	1,4	nd	1,1

## TYPE DE VIOLENCES SUBIES AVANT 18 ANS DANS LA FAMILLE OU L'ENTOURAGE PROCHE (%)

SOURCES / Enquête Virage Outre-mer, INED, 2018 ; et Enquête Virage, 2015.

Type de violences	La Réunion		France hexagonale	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Violences psychologiques et verbales	21,3	18,4	14,2	9,5
Violences physiques	8,6	5,8	7,7	7,2
Violences sexuelles	6,6	0,9	4,6	0,7
Indicateur global (au moins un des types de violences)	26,1	19,5	17,6	12,9

### UNE VULNÉRABILITÉ EXACÉRBEÉ DURANT LES CONFINEMENTS

La crise sanitaire de 2020 et les différentes politiques de confinement qui s'en sont suivies ont mis en exergue de manière crue les conséquences d'un habitat très dégradé dans certains territoires ultra-marins.

Dès avril 2020, l'Insee publiait un article mettant au jour les disparités des conditions de confinement selon les territoires à partir de deux grands indicateurs : les conditions de logement et la composition familiale des ménages. **La principale différence entre les Outre-mer (hors Mayotte) et dans l'Hexagone se trouve dans la part des «résidences suroccupées» qui atteint des niveaux élevés** (de 9% en Guadeloupe et de Martinique à 34,5% en Guyane). À Mayotte, cette situation concernait en 2017 plus de la moitié des logements (et près de 8 maisons en tôle sur 10, ces dernières n'offrant de plus qu'un confort rudimentaire). **Les difficultés d'accès à l'eau et à l'électricité ont également aggravé les conditions de vie et les difficultés sanitaires des habitants.** « *Le respect des gestes barrières est difficile pour au moins un tiers des habitants ne disposant pas d'eau dans leur logement. La recommandation de distanciation sociale est aussi complexe à mettre en œuvre dans le département le plus dense après ceux de l'Île-de-France.* » indiquait encore l'Insee dans un dossier spécial Mayotte<sup>1</sup>. À Kahani, à Mayotte, la priorité consiste davantage à s'approvisionner en eau qu'à respecter les distances sociales et les gestes barrières<sup>2</sup> (accès aux points de vente éloignés impossible du fait des circulations limitées, insuffisance des bornes-fontaines ne permettant pas de se laver les mains...). Le constat est

identique en Guyane, où l'association Médecins du Monde relève que « les gestes barrières ou mesures de confinement ne peuvent souvent être respectés dans ces lieux de vies précaires où les espaces sont étroits et l'accès à l'eau limité. »<sup>3</sup>

Pire, le confinement s'avère parfois synonyme d'**une aggravation de la précarité de nombreuses familles** : le coup de frein porté aux économies informelles limite ainsi les revenus des ménages et leur accès habituel à l'alimentation<sup>4</sup>, tandis que des ruptures de soins sont constatés par les acteurs de terrain (non-continuité des droits sociaux comme l'accès à l'assurance maladie). « *À ces difficultés sanitaires, s'est ajoutée la crise alimentaire que vivent aujourd'hui certains territoires, notamment la Guyane et Mayotte* » comme le souligne un rapport de la Cnape sur la protection de l'enfance dans les Outre-mer. « **Avec l'arrêt de l'économie informelle du fait du premier confinement, une "absence de possibilité d'acheter à manger" a entraîné une augmentation de la malnutrition des enfants.** La crise sanitaire a amplifié la précarité de nombreuses familles ultramarines. Elle a également renforcé les tensions sociales préexistantes, notamment à Mayotte où une recrudescence de cambriolages, d'intrusions et de vandalisme a été constatée. » À Cayenne, des sacs d'aide alimentaire ont été distribués dans certains bidonvilles, sans qu'ils ne permettent véritablement de compenser les pertes de revenus<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> « La précarité des conditions de vie rend difficile le respect des mesures de confinement », Insee Analyses Mayotte n°23, mai 2020

<sup>2</sup> <https://la1ere.francetvinfo.fr/c-est-la-fournaise-a-l-interieur-un-confinement-impossible-dans-les-bidonvilles-de-mayotte-821008.html>, consulté le 12 septembre 2022.

<sup>3</sup> <https://la1ere.francetvinfo.fr/guyane/covid-19-medecins-du-monde-guyane-crise-sanitaire-se-rajoute-crise-sociale-850856.html>, consulté le 12 septembre 2022.

<sup>4</sup> <https://www.une-saison-en-guyane.com/article/societe/lhabitat-spontane-a-cayenne-face-aux-difficultes-du-confinement/>, consulté le 12 septembre 2022.

<sup>5</sup> [https://www.liberation.fr/france/2020/07/12/a-cayenne-faim-de-non-recevoir-une-aide-humanitaire-insuffisante\\_1794098/](https://www.liberation.fr/france/2020/07/12/a-cayenne-faim-de-non-recevoir-une-aide-humanitaire-insuffisante_1794098/), consulté le 12 septembre 2022.

# UNE POLITIQUE DU LOGEMENT SPÉCIFIQUE

Afin de mieux prendre en compte les particularités ultramarines, l'action de l'État dans le domaine du logement et de la résorption de l'habitat insalubre relève, depuis 1997, de la responsabilité du ministère des Outre-mer et non plus du ministère en charge du Logement.

## LE MINISTÈRE DES OUTRE-MER : UNE RAISON D'ÊTRE RÉGULIÈREMENT QUESTIONNÉE

L'existence d'un ministère des Outre-mer témoigne tout à la fois de la volonté de tenir compte de la singularité de ces territoires au sein de l'État et de la construction d'une catégorie d'action publique répondant aux aspirations et au poids politique d'un certain nombre d'élus locaux. Héritier du **ministère des Colonies**, il devient « de l'Outre-mer » en 1946, puis « des Outre-mer » en 2012. Ses prérogatives demeurent cependant limitées et contraintes par sa capacité (politique, technique, organisationnelle) à peser sur les autres ministères. En outre, depuis le remaniement ministériel de juillet 2022, le rattachement du ministère des Outre-mer au ministère de l'Intérieur n'est pas sans soulever certaines questions – voire de franches réticences – quant au signal envoyé à ces territoires. « *Mettre les Outre-mer sous la tutelle de l'Intérieur, c'est faire passer les questions d'ordre et de sécurité au premier plan.* », résume le sénateur Victorin Lurel<sup>1</sup>. D'aucuns s'inquiètent par ailleurs des conséquences de sa « dilution » au sein de l'administration : « *Dans un ministère indépendant des Outre-mer, vous avez des moyens pour faire pression sur le reste de l'exécutif, ce qui n'est pas vraiment le cas quand vous êtes dilués au sein d'une administration* », souligne la politologue Françoise Vergès. Le sénateur Thani Mohamed-Soilihi se félicite au contraire de ce rattachement. « *Les Outre-mer font partie de l'Intérieur de ce pays. Vous allez me trouver un peu radical, mais je fais partie de ceux qui ne verraient pas d'inconvénient à ce que ce ministère disparaisse. Il faut, dans chaque ministère, des hommes et des femmes avec un réflexe ultramarin, et arrêter d'envisager les Outre-mer de manière globale.* »

<sup>1</sup> <https://www.publicsenat.fr/article/politique/le-rattachement-des-Outre-mer-au-ministere-de-l-interieur-interroge-sur-les>, consulté le 9 septembre 2022.

## UN FINANCEMENT ESSENTIELLEMENT CONCENTRÉ SUR LA LIGNE BUDGÉTAIRE UNIQUE

Trois types de leviers principaux ont été progressivement mis en place :

- les crédits budgétaires, via la LBU
- les dispositifs fiscaux
- les aides et prêts de la CDC (dans les mêmes conditions qu'en métropole), d'Action logement et de l'Agence nationale de l'habitat (Anah)

Les fonds européens apparaissent, singulièrement pour les Outre-mer, comme un levier complémentaire qu'il convient de mettre en exergue.

### La ligne budgétaire unique : une évolution à la hausse depuis 2020 après 6 années de baisse tendancielle

Les financements dédiés au logement, en particulier social, en Outre-mer, proviennent d'une ligne budgétaire unique (LBU) intégrée au programme 123 *Conditions de vie Outre-mer*, piloté depuis la fin des années 1990 par le ministère des Outre-mer.

**Concrètement, la LBU finance** les volets suivants :

- **Le développement du locatif social (PLS et LLS) et très social (LLTS) et sa réhabilitation (SALLS)** sous la forme de « transferts aux entreprises » selon les termes du bleu budgétaire, auquel il faut ajouter, depuis 2021, à titre expérimental et pour une durée de 5 ans, le LLTS-A<sup>27</sup> pour Mayotte et la Guyane ;

<sup>27</sup> Conformément aux objectifs du PLOM, le ministère des Outre-mer travaille pour rendre plus attractif le financement du LLTS et permettre le financement de projets spécifiques à Mayotte et en Guyane de constructions industrialisées de type « modulaires » (pour réduire les coûts et les délais de production), et de programmes d'autoconstruction ou auto-réhabilitation accompagnées. Une expérimentation en Guyane et à Mayotte d'un nouveau dispositif LLTS Adapté (LLTSA) est lancée en 2021. Cette expérimentation permet le financement d'un logement locatif très social à bas niveau de quittance avec la mise en place par le bailleur d'une gestion locative renforcée pour soutenir les ménages en sortie de bidonville à l'appropriation de leur logement, à la gestion financière et à la responsabilisation dans leur rapport à un propriétaire bailleur. C'est un mode locatif particulier pour les ménages en grande précarité sociale qui n'ont actuellement pas accès au logement locatif social classique dans ces deux territoires. La montée en puissance de ce dispositif sera progressive. Son financement est prévu à enveloppe constante.

• **Les aides aux ménages avec :**

- **l'accession sociale, via le Logement Évolutif Social (LES)**, un produit spécifique à l'Outre-mer <sup>28</sup>, mais également le PTZ et le PSLA ;
- **l'amélioration de l'habitat des propriétaires occupants** via l'AAH – aide élargie en 2022 afin de bénéficier aux propriétaires occupants modestes en plus des propriétaires occupants très modestes –, l'amélioration de l'habitat des propriétaires bailleurs relevant toujours de l'Anah via des transferts aux ménages ;
- une **aide aux ménages désireux d'acquérir la parcelle de la zone des cinquante pas géométriques sur laquelle a été édifiée leur résidence principale**. À cet égard, il faut relever que les conditions de la régularisation ont été assouplies par la loi climat et résilience, ce qui pourrait susciter une hausse des demandes de régularisation au cours des années à venir.

• **La résorption de l'habitat insalubre (RHI)** – qui inclut la résorption de l'habitat spontané (RHS) et les Opérations Groupées d'Amélioration Légère (OGRAL) créées par la loi Letchimy – ainsi que l'aménagement et la viabilisation des terrains en vue d'assurer la constitution de réserves foncières pour la production de logement social et la viabilisation des quartiers d'habitat spontané grâce à un abondement au FRAFU <sup>29</sup> ou encore la mise en œuvre de dispositifs particuliers tels que l'OIN de Guyane, l'EPFAM de Mayotte, sous la forme de transferts aux collectivités locales.

Enfin, toujours logé dans le budget de l'État mais distinct de la LBU, il existe d'autres programmes de financement qui influent sur la politique du logement de manière directe ou incidente :

• **Le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »**, désormais piloté par la Dihal, qui porte la politique d'hébergement et d'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées. Il se compose de trois actions: l'action 11 « Prévention de l'exclusion » finance

des actions diverses, principalement de prévention des expulsions locatives, ainsi qu'un dispositif de résorption des bidonvilles (qui n'intègre pas les Outre-mer); l'action 12 « Hébergement et logement adapté » comprend 98,5 % des crédits de paiement qui financent les dispositifs de veille sociale, d'hébergement d'urgence et de logement adapté; l'action 14 « Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale » qui finance des actions de pilotage du secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion, ainsi qu'un soutien aux fédérations locales des centres sociaux ;

• **Le programme 231 Enseignement supérieur et vie étudiante**, pour la construction de logements étudiants, s'appuie sur les compétences de maîtrise d'ouvrage des Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et, parfois, sur celles des bailleurs sociaux ;

• **Le programme 203 Infrastructures et services de transport** qui mobilise les compétences des Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) et parfois celles du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) pour mener à bien ses projets ;

• **L'action « aménagement » du programme 123** qui vise à contribuer au développement économique, social ainsi qu'à la transition écologique et énergétique des territoires ultramarins en cofinçant les projets d'investissements structurants portés par les collectivités territoriales d'Outre-mer, au moyen, principalement, des contrats de convergence et de transformation (CCT) <sup>30</sup> pour les DROM et des contrats de développement (CDEV) pour les COM.

<sup>28</sup> Pour accéder à la propriété, les ménages à faibles revenus bénéficient depuis 1986 d'une aide de l'État au « Logement Évolutif Social » (LES). Ce dispositif, conçu spécifiquement pour les DOM, permet l'attribution à des ménages d'une subvention de l'État pour la construction d'un logement individuel ou son acquisition en secteur groupé, avec une assistance technique et sociale au montage de l'opération. La conception architecturale doit permettre une évolution ultérieure de l'habitation. La satisfaction aux normes minimales d'habitabilité permet de bénéficier de l'allocation de logement, pour rembourser d'éventuels emprunts complémentaires à la subvention.

<sup>29</sup> Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU) qui coordonne les interventions financières de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales, en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation des équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces déjà urbanisés ou qui ont vocation à l'être (études et opérationnel). Cette action publique permet d'apporter un soutien à la production de logements aidés (LLS, LLTS, PLS, PSLA, PTZ, AAH, LES) en réalisant les équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces urbanisés ou destinés à l'être, tout en répondant aux objectifs de mixité sociale dans le respect des prescriptions d'aménagement du territoire définis par le Schéma d'Aménagement Régional (SAR).

<sup>30</sup> En 2019, à la suite de la loi EROM et des Assises des Outre-mer, des contrats de convergence sont mis en place, pour une durée de quatre ans. Ils remplacent les CPER et les contrats de développement/projet et étendent le périmètre de leur champ en intégrant d'autres ministères ainsi que, au-delà du niveau régional, les niveaux départementaux et les EPCI.

## Des modalités d'intervention spécifiques : la défiscalisation

Les crédits budgétaires ne sont pas les seules sources financières publiques en faveur de la politique du logement dans les Outre-mer. Les moyens budgétaires du ministère sont en effet complétés par **des mesures d'incitation fiscale avantageuses en faveur de la production (et désormais de la réhabilitation<sup>31</sup>) de logements sociaux**. Mises en place dès 2003 par la loi Girardin, elles ont fait l'objet de divers réajustements visant à les réorienter sur la production de logement social (LODEOM, 2009). Elles prennent désormais la forme de crédit d'impôt<sup>32</sup> au bénéfice des sociétés immobilières, dont la prolongation est envisagée jusqu'au 31 décembre 2025 afin de soutenir les bailleurs sociaux dans l'équilibre financier de leurs opérations de logements locatifs sociaux. En 2020, le montant de ces crédits d'impôt s'établissait à 187 millions d'euros<sup>33</sup>.

**Dans les lois de finances pour 2021 puis 2022, le nombre de logements dits PLS (prêt locatif social) – qui peuvent être financés chaque année à travers un dispositif de crédit d'impôt et qui bénéficient plus particulièrement à la production de logements étudiants et au développement de résidences pour personnes âgées – a été augmenté.**

**D'après une étude de l'AUDEG en Guyane, la défiscalisation était la deuxième source de financement après l'emprunt et donc avant la LBU. La part des incitations fiscales dans les financements publics du logement en Outre-mer reste très importante alors que leur efficacité a été remise en question (cf. encadré ci-après). Aussi, nombreux sont ceux qui appellent à les repenser avec la LBU<sup>34</sup>, en opérant une budgétisation des crédits d'impôts (réintégration dans le budget de l'État) pour abonder la LBU et disposer d'une meilleure connaissance des aides attribuées. Toutefois, l'absence d'étude sur les effets potentiels de la défiscalisation limite la possibilité de mener une réflexion sur le sujet pour l'instant<sup>35</sup>.**

## LES EFFETS NÉGATIFS DE LA DÉFISCALISATION EN OUTRE-MER

Extraits du Rapport sur « *La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement* » de la Cour des comptes, mars 2019

La réduction d'impôts pour investissement locatif des particuliers en Outre-mer avait déjà été évaluée et considérée comme inefficace par le rapport « Guillaume ». L'évaluation réalisée sept ans plus tard le confirme encore, tout en soulignant le **coût pour les finances publiques du rôle des intermédiaires sans répondre au besoin initial** souligne la Cour des comptes. Une autre évaluation relative à l'aide fiscale à l'investissement dans le logement social Outre-mer a également été conduite pour répondre aux obligations communautaires découlant des dispositions du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)<sup>1</sup>.

Réalisée par trois cabinets prestataires de l'administration, et remise en décembre 2017 au ministère des Outre-mer, cette évaluation conclut que l'aide fiscale concernant les particuliers bailleurs, sur la période 2009-2016, « s'élève à 2 Md € dont une partie, estimée **entre 6 % et 10 %, aurait été captée par l'intermédiation des cabinets de défiscalisation**. Ces mesures auraient soutenu la construction d'environ 36 000 logements. L'évaluation constate que les investisseurs ne connaissent pas bien ces dispositifs et que les acteurs du logement social ne maîtrisent pas tous leur mise en œuvre. Par ailleurs, **les logements retenus n'ont pas toujours répondu aux besoins de la population locale tant en termes qualitatifs que quantitatifs.** »<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Rapport sur « La gestion des dépenses fiscales en faveur du logement » de la Cour des comptes, mars 2019  
<sup>2</sup> Ibid cité

<sup>31</sup> Le bénéfice de la réduction d'impôt en faveur de l'investissement social est étendu, sous conditions, aux travaux de rénovation de logements achevés depuis plus de 20 ans, situés dans certaines communes des collectivités d'Outre-mer et de Nouvelle-Calédonie.

<sup>32</sup> Depuis la loi de finance 2019, le crédit d'impôt n'est plus optionnel. Dorénavant, il sera accordé dès lors que les conditions requises sont réunies. Cette suppression de l'option est applicable aux acquisitions d'immeubles à construire et aux constructions d'immeubles n'ayant pas fait l'objet d'une déclaration d'ouverture de chantier à la date du 24 septembre 2018 et aux investissements pour l'agrément desquels une demande n'est pas parvenue à l'administration à la date du 24 septembre 2018. De plus, cet avantage fiscal est désormais ouvert, sous conditions, aux bailleurs privés : il n'est plus réservé aux bailleurs sociaux. Cet avantage fiscal est prorogé jusqu'au 31 décembre 2025.

<sup>33</sup> Rapport annuel de performance 2021, Programme Conditions de vie Outre-mer.

<sup>34</sup> Rapport sur le logement en Outre-mer, Cour des comptes, 2021.

<sup>35</sup> La loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017 disposait à son article 17 que « les dépenses fiscales font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficience. Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales... » mais cette préconisation n'a pas été suivie.

## Les aides d'Action Logement

Partenaire du PLOM 2019-2022, Action Logement a souhaité, dans le cadre de son **Plan d'investissement volontaire (PIV)** engagé fin 2019, dédier une enveloppe spécifique d'1,5 milliard d'euros sur 3 ans pour les DROM. Décliné territorialement après une concertation avec l'ensemble des acteurs territoriaux ainsi que les Ministères des Outre-Mer et du Logement, ce programme entend apporter sur les territoires des réponses structurantes face à l'urgence : lutte contre l'habitat indigne, revitalisation des centres-bourgs, développement du logement pour les jeunes et soutien à l'accession sociale à la propriété.

### DES PRIORITÉS D'INVESTISSEMENTS DÉFINIES POUR CHAQUE TERRITOIRE

Guadeloupe	<ul style="list-style-type: none"><li>- Éradication du parc social indigne ;</li><li>- Développement d'une offre locative en centre-ville et centre-bourgs ;</li><li>- Soutien à la production d'une offre locative très sociale.</li></ul>
Guyane	<ul style="list-style-type: none"><li>- Régularisation des constructions informelles par le traitement de l'habitat insalubre ;</li><li>- Développement d'une offre locative dans les centres existants ;</li><li>- Soutien à la production d'une offre locative très sociale.</li></ul>
Martinique	<ul style="list-style-type: none"><li>- Revitalisation des centres villes et centres-bourgs ;</li><li>- Achèvement des logements en cours de construction ;</li><li>- Développement de l'accession très sociale à la propriété ;</li><li>- Soutien au développement du logement jeunes.</li></ul>
La Réunion	<ul style="list-style-type: none"><li>- Construction de logements locatifs intermédiaires ;</li><li>- Création de structures collectives d'hébergement ;</li><li>- Amélioration du parc locatif social existant.</li></ul>

Une enveloppe de 50 millions d'euros sur le montant de 1,5 milliard d'euros est également dédiée à l'expérimentation et l'innovation. En 2021, cette enveloppe doit permettre d'accélérer le déploiement du Plan d'Investissement Volontaire et d'expérimenter de nouvelles réponses aux besoins des territoires en finançant des projets locaux visant l'usage de nouveaux matériaux ou de procédés constructifs et le soutien aux filières de production. Afin de poursuivre la phase opérationnelle, une nouvelle campagne de l'appel à manifestation d'intérêt (AMI) a été lancée pour chaque projet.

Soulignons également que, dans le cadre du PIV, certaines aides dédiées sont proposées en Outre-mer :

- Le **prêt accession très sociale à Mayotte** permet aux salariés du privé et/ou à toute personne accompagnée dans le cadre d'une opération d'accession sociale à la propriété ou d'amélioration de l'habitat de bénéficier d'un prêt à 0% d'un montant maximum de 100 000 euros pour toute opération d'accession très sociale.
- Le **prêt pour la régularisation foncière en Guyane d'un montant de 30 000 euros (à 0 %) qui peut être complété d'un prêt de 20 000 euros pour des travaux.**
- **L'aide à la rénovation énergétique en Outre-mer** (salariés du secteur privé uniquement) d'un montant de 20 000 € pour les propriétaires occupants et 15 000 € pour les propriétaires bailleurs.
- Le **prêt amélioration en Guadeloupe** d'un montant de 100 000 euros (à 1 %) destiné aux propriétaires occupants pour des travaux de mise aux normes d'habitabilité, d'économie d'énergie, d'amélioration de la vie quotidienne...
- Le **prêt achèvement de travaux à Mayotte** d'un montant de 50 000 euros (0 %) destiné aux propriétaires occupants pour des travaux de gros oeuvre, d'extension de la surface habitable, de menuiseries, d'installations sanitaires, d'alimentation en eau ou en électricité, ...

### LE PLAN D'INVESTISSEMENT VOLONTAIRE – QUEL BILAN FIN DÉCEMBRE 2021 ?

Le PIV représente un véritable tremplin dans la relance des opérations de construction et de réhabilitation dans les départements d'Outre-mer. À décembre 2021, ce sont **362 opérations représentant 9 056 logements neufs, 11 460 réhabilitations et 404 démolitions**, qui ont été réalisées, pour un montant d'engagement de 747 M€ :

- Guadeloupe : 7 482 logements et 169 M€ d'engagés.
- Guyane : 4 372 logements et 181 M€ d'engagés,
- Martinique : 3 506 logements et 129 M€ d'engagés,
- La Réunion : 4 875 logements et 218 M€ d'engagés,
- Mayotte : 750 logements et 49 M€ d'engagés.

En accord avec les priorités d'investissement définies par territoire parmi lesquelles figure la création de structures collectives destinées en partie à l'hébergement des jeunes à la Réunion, à Mayotte et en Martinique, près de 17 structures collectives représentant **533 logements à destination du public jeune (jeunes actifs, apprentis, étudiants, jeunes travailleurs) ont reçu un accord d'engagement.**

Pour répondre aux besoins d'adaptation de l'offre de logements au vieillissement, le PIV DROM a par ailleurs étendu ses modalités financières aux hébergements pour personnes âgées : **plusieurs Maisons relais et résidences pour personnes âgées (dont une MARPA) ont fait l'objet d'engagement à la Réunion, en Guadeloupe et principalement en Martinique.**

## Les aides de l'Anah

Une partie des aides aux propriétaires occupants ayant été intégrée dans la LBU, l'Anah ne finance dans les départements ultramarins que les travaux des propriétaires bailleurs et accompagne les collectivités territoriales dans l'ingénierie, notamment les études pré-opérationnelles, le suivi-animation et la direction de projet. Une nuance a été introduite dans ce distinguo entre propriétaires bailleurs et propriétaires occupants le 1er janvier 2020 lorsqu'a été créée une aide nouvelle distribuée par l'Agence : MaPrimeRénov'. Cette aide à la rénovation énergétique a été ouverte à l'origine aux propriétaires occupants modestes et très modestes, et sur l'ensemble du territoire français, c'est-à-dire à la fois dans l'Hexagone et dans les départements d'Outre-mer. Les travaux des propriétaires occupants ultramarins sont donc financés, non sur les programmes « historiques », mais au travers de cette nouvelle aide. Autre particularité à souligner, dans les DROM, les travaux liés à la perte d'autonomie des personnes sont pris en charge par la LBU, alors qu'en métropole, l'Anah apporte une aide spécifique sur ces sujets.

Depuis l'été 2020, le conseil d'administration de l'Agence a délibéré en faveur de deux dispositifs nouveaux : la vente d'immeubles à rénover (VIR) et le dispositif d'intervention immobilière et foncière (DIIF). « Particulièrement adaptés au tissu urbain de l'Outre-mer » (nombreuses monopropriétés vacantes et dégradées en centre ancien), ces dispositifs ont vocation à se développer dans les années à venir pour intervenir sur ces immeubles via des acteurs parapublics et privés, en les rénovant en intégralité, en les « portant » pendant neuf ans avec des loyers conventionnés, ou en favorisant l'accession sociale à la propriété.

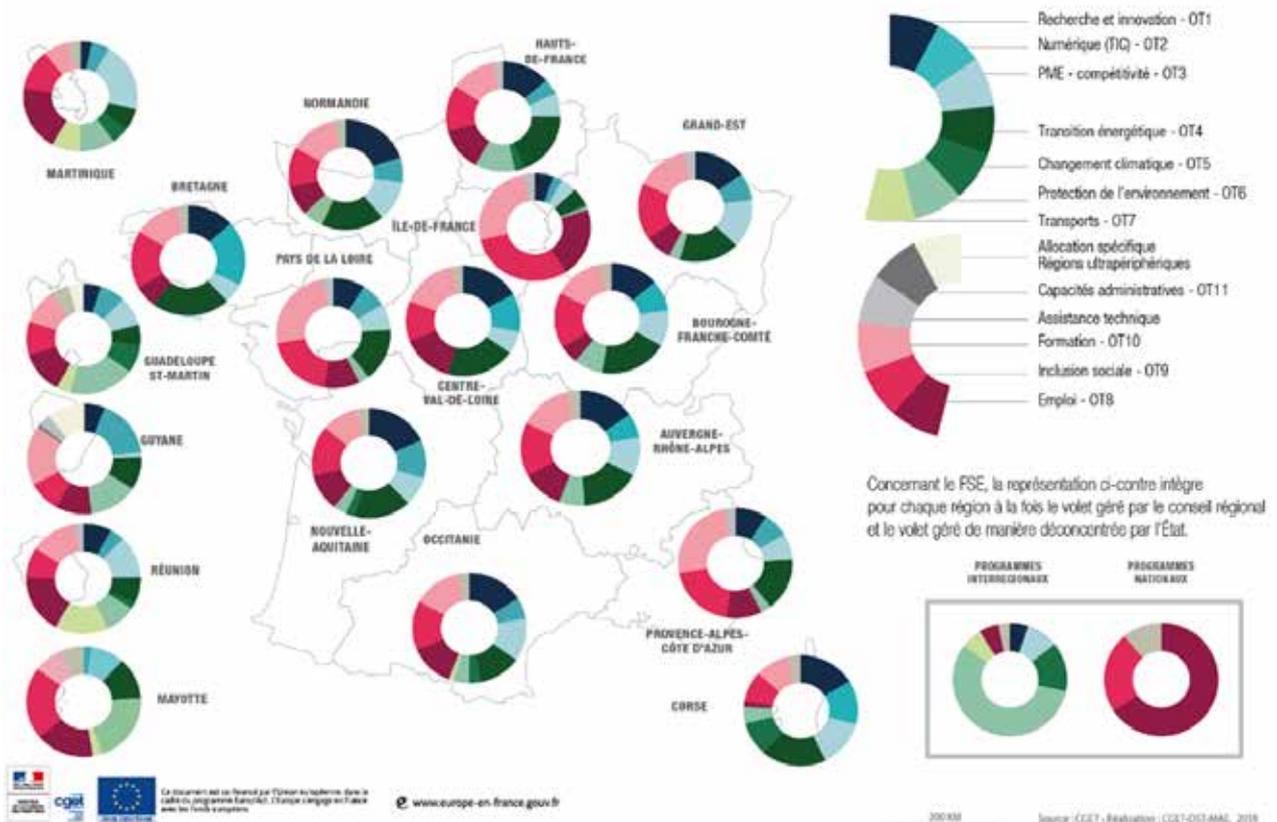
Face aux constats de la faiblesse d'intervention de l'Anah dans les Outre-mer, le PLOM 2 a prévu une convention de partenariat visant à :

- Consolider les connaissances ;
- Construire des stratégies d'actions partagées pour agir sur les sites identifiés comme prioritaires et dynamiser le déploiement d'opérations programmées ;
- Former et informer par des actions d'animation et de formation auprès du réseau d'acteurs (flyers, club Habitat, séminaires, tables-rondes sur les financements avec les DGTM - Direction Générale des Territoires et de la Mer -, etc) ;
- Suivre évaluer et contrôler en organisant un suivi et une évaluation partagés des interventions.
- Pour autant, le niveau de conventionnement Anah avec ou sans travaux reste bien en deçà des besoins et des opportunités sur les territoires.

## Un levier financier important pour les RUP : les Fonds européens

Enfin, il faut souligner le rôle important joué par les **fonds européens** qui bénéficient de manière importante aux Régions Ultra-Périphériques (RUP) dont font partie les 5 DROM. Considérées comme « régions moins développées » – c'est-à-dire que leur PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne européenne – elles bénéficient à ce titre d'un taux de cofinancement plus avantageux pour les porteurs de projets (jusqu'à 85 %) ainsi que d'une obligation de « concentration thématique » moins contraignante. Pour les soutenir, l'Europe verse aux RUP, tous les 6 ans, des montants importants via les 4 fonds européens structurels et d'investissement (FESI) : FEDER et FSE (au titre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale), FEAMP (au titre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée), FEADER (au titre du pilier II de la Politique agricole commune). Elles ont ainsi bénéficié de **4,9 milliards** d'euros via les Fonds Européens Structurels et d'Investissements **pour la période 2014-2020 (dont plus de 2 milliards pour La Réunion et plus de 1 milliard pour la Guadeloupe)**. Alors qu'elles représentent 3,2 % de la population française, elles ont reçu 17,4 % des FESI au niveau national. À l'exception de Mayotte où l'ensemble des fonds sont gérés par l'État, ce sont les conseils régionaux des autres DOM qui sont en charge de la majorité de ces fonds.

Dans les Outre-mer, le Fonds européen pour le développement régional (Feder) est majoritaire dans la répartition, suivi du Fonds Social Européen. À ce titre, les projets d'inclusion sociale et d'emploi tiennent une place relativement importante.



**Dans le cadre de la politique de cohésion 2021-2027, ce sont 18,4 milliards d'euros de fonds européens qui vont être engagés avec une attention particulière aux enjeux de « transition verte et numérique, mais aussi la compétitivité des régions françaises, la réduction des écarts, des disparités territoriales auxquelles la France est confrontée, avec une attention particulière aux régions les plus faibles, en particulier aux régions ultrapériphériques »<sup>36</sup>. Par ailleurs, 6,7 milliards d'euros seront mobilisés au niveau national dans le cadre du Fonds social européen plus (FSE+ ) en particulier dans les RUP.**

Le nouveau cadre financier pluriannuel 2021-2027 n'est pas encore officiellement validé mais les montants devraient être les suivants : 638,2 millions d'euros pour le programme de Guadeloupe (FEDER, FSE+ ) ; 600,6 millions d'euros pour le programme Martinique (FEDER, FSE+ ) ; 493, 2 millions d'euros pour le programme de Guyane (FEDER, FSE+ ) ; 347, 2 millions d'euros pour Mayotte (FEDER) ; 1,4 milliard pour le pro-

gramme de la Réunion (FEDER, FSE+ ) ; 58,8 millions d'euros pour le programme de Saint Martin (FEDER) ; **soit plus 3,5 milliards pour l'ensemble des Outre-mer.**

Un travail engagé par la Fondation Abbé Pierre avec la DGEFP a par ailleurs permis de clarifier et mieux intégrer, au niveau national, **l'enjeu d'inclusion par le logement dans le nouveau fonds de cohésion FSE +** avec pour objectif notamment de mieux financer les AMI « Logement d'abord » ou bien les projets de résorption des bidonvilles ou de prévention des expulsions – voir encadré ci-contre. L'un des enjeux reste la mobilisation des autorités de gestion et des porteurs de projet pour capter ces fonds, une gageure tant la gestion administrative de ces fonds est complexe et fragilise les associations qui n'ont pas toujours une trésorerie suffisante avant de recevoir ces fonds.

<sup>36</sup> <https://www.lagazettedescommunes.com/810474/politique-de-cohesion-le-detail-de-la-ventilation-des-fonds/>

## LES PRINCIPAUX LEVIERS DE FINANCEMENT DU FSE + EN DIRECTION DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'EXCLUSION (OS L), MOBILISABLES POUR DES PROJETS D'INCLUSION PAR LE LOGEMENT

Le FSE+ vise à financer les actions sociales déconnectées d'un lien avec l'emploi ; il vise les publics les plus fragilisés : BRSA, migrants, familles monoparentales, enfants.

### 1. Actions visant à lutter contre la pauvreté et favoriser l'insertion sociale des individus (tous publics exclus et vulnérables)

- Repérage (allez-vers, maraudes...) et accueil des personnes les plus exclues (grande précarité, sans-abris, habitats précaires et indignes...).
- Aide matérielle dans le cadre de mesures d'accompagnement ou d'accueil.
- Accompagnement social et remobilisation (y compris activités culturelles, sportives et de loisirs).
- Accès aux droits (santé, protection sociale, justice, accès aux services publics...) et facilitation de la mobilité quotidienne.
- Formation et professionnalisation des travailleurs du champ social et médico-social.
- Coordination des acteurs et actions d'ingénierie.

### 2. Actions visant à soutenir le développement d'enfants à risque ou en situation d'exclusion :

- Il s'agit là de mettre en évidence les actions dédiées au public des enfants vulnérables (qui est par ailleurs éligible à l'ensemble des actions de l'OS 10).
- Intégration sociale des enfants exposés à la pauvreté et l'exclusion (y compris via des activités culturelles, sportives, de loisir/vacances), hors milieu scolaire.
- Appui à la prévention en matière de santé, formation et sensibilisation des personnels aux thématiques de la prévention de l'exclusion.

### 3. Accès et maintien dans le logement

- Accompagnement pluridisciplinaire vers et dans le logement (hors investissement) y compris pour les ménages logés dans les logements temporaires.

### 4. Prévention et lutte contre les violences

- Prise en charge et mise à l'abri des victimes de violences sexuelles, sexistes ou intra familiales.
- Soutien, notamment via de la formation, des services de protection ou de prise en charge des victimes. Appui aux campagnes de sensibilisation et prévention.

Les organismes Hlm ont en revanche plus de capacité à mobiliser les fonds européens. Avec le nouveau règlement, les différentes fédérations se mobilisent pour sensibiliser leurs adhérents à **solliciter davantage les fonds européens au profit des régions ultrapériphériques (RUP)**<sup>37</sup>. Les fonds européens mobilisables sont destinés à plusieurs dispositifs :

- les rénovations énergétiques au profit des publics fragiles majoritaires en Outre-mer (FEDER et FSE+ dans le cadre de la politique de cohésion 2021-2027, REACT EU 2021-2023) ;
- des **restructurations lourdes priorisant les passoires thermiques** en étiquettes G et F voire E (facilité pour la reprise et la résilience – RPF) ;
- pour les **constructions neuves visant la neutralité carbone des bâtiments** (Invest EU ou Horizon Europe 2021) ;

- ainsi que d'autres dispositifs tels que LIFE, Fonds pour une Transition Juste, Alliance pour un logement durable et inclusif).

Lors d'un séminaire organisé par l'Union Sociale de l'Habitat (USH) le 6 avril 2022, « *la plupart des intervenants se sont félicités du fait que l'action de l'Europe pour les Outre-mer faisait désormais écho à plusieurs défis : l'aménagement et l'équipement du foncier ; la lutte contre l'habitat indigne ; le financement du logement des plus défavorisés ; la rénovation thermique du logement social.* »<sup>38</sup> Il est cependant attendu une simplification dans le montage des dossiers avec la proposition de création d'un guichet unique permettant de simplifier et d'accélérer la mobilisation des financements disponibles. De plus, il est indispensable pour les opérateurs ultramarins de pouvoir disposer au mieux des fonds régionaux d'aménagement foncier (FRAFU) qui bénéficient d'une contribution de l'Europe pour disposer de fonciers abordables<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Cf. <https://www.lesepl.fr/2022/04/les-sem-immobilières-dOutre-mer-incitees-a-faire-appel-aux-fonds-europeens/>  
<https://www.union-habitat.org/sites/default/files/articles/pdf/2021-https://www.union-habitat.org/actualites/mission-Outre-mer-un-seminaire-sur-les-nouveaux-financements-europeens>

<sup>38</sup> <https://www.union-habitat.org/actualites/mission-Outre-mer-un-seminaire-sur-les-nouveaux-financements-europeens>

<sup>39</sup> <https://www.lesepl.fr/2022/04/les-sem-immobilières-dOutre-mer-incitees-a-faire-appel-aux-fonds-europeens/>

Enfin, dans le cadre d'un partenariat avec l'USH, l'Alliance européenne pour un logement social durable et inclusif mise en place le 15 septembre 2020 annonçait début 2021 souhaiter apporter 650 millions d'euros pour financer les investissements des bailleurs sociaux français.

## UNE POLITIQUE ENCORE FORTEMENT CENTRALISÉE

### L'implication des autres ministères et agences de l'État : un appui parfois peu lisible, des spécificités qui demeurent

Au niveau de l'organisation générale de la gouvernance de la politique du logement en Outre-mer, en sus du ministère des Outre-mer (MOM) formé du cabinet du ministre et de l'administration générale (DGOM), il existe un référent Outre-mer dans les autres cabinets de ministères concernés (comme le ministère de la Cohésion des territoires) ainsi qu'un conseiller Outre-mer au pôle régalien de l'Elysée qui suit les problématiques relatives aux territoires ultramarins avec le ministère des Outre-mer et les autres référents de ministères concernés. Si le MOM joue un rôle de médiateur pour porter à la connaissance des autres ministères et de l'Elysée les spécificités et intérêts des territoires ultramarins à défendre, cette organisation à la fois très centralisée et parfois peu articulée entre les acteurs concernés interroge quant à sa légitimité et son efficacité. Elle est également fonction des choix d'organisation gouvernementale (comme évoqué précédemment).

Concrètement, la DGOM est ainsi amenée à travailler en lien avec les grandes directions d'administration centrale d'autres ministères ou agences de l'État. Elle travaille étroitement avec la DHUP et avec la Dihal (qui vient de se voir confier le BOP 177 concernant l'offre d'hébergement d'urgence et qui est chargée d'établir une trajectoire de leur évolution sur les territoires ultramarins) ou encore le ministère de la Transition écologique et de la cohésion du territoire (MTECT). En outre, le CGEDD, service d'inspection également chargé de mener des études au sein du MTECT permet d'accroître la connaissance de l'application des politiques publiques sur ces territoires et justifie parfois la nécessaire harmonisation des prestations ou des droits. Par exemple, les conditions de rétablissement de l'aide à l'accession et l'exposition des limites de sa suppression a fait suite à un rapport du CGEDD <sup>40</sup>.

**En matière de lutte contre l'habitat indigne plus particulièrement, la DGOM s'appuie sur les compétences et capacités d'intervention de la Dihal, de la DHUP, de l'ANIL, de la DGS (en matière de santé) et bien entendu de l'Anah**, bien que l'intervention de cette dernière soit, de l'avis de nombreux acteurs rencontrés, limitée comme évoqué précédemment. Il faut en outre souligner quelques changements récents (mais également des différences qui demeurent) dans le pilotage et la mise en œuvre d'un certain nombre de politiques publiques. Si la Dihal a repris la gestion du BOP 177 concernant l'hébergement et poursuit le pilotage du déploiement du « Logement d'abord » sur l'ensemble du territoire national <sup>41</sup>, **la politique nationale de résorption des bidonvilles n'est quant à elle pas encore déclinée dans les Outre-mer**. Ainsi, à ce jour, ni la circulaire du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illégaux, ni celle du 25 janvier 2018, prévoyant les moyens de lutte contre les bidonvilles, ne s'appliquent Outre-mer. Des réflexions sont cependant en cours (intérêt à articuler financements hébergement et accès au logement avec résorption des bidonvilles). Une avancée notable concerne cependant la feuille de route Asile Outre-mer 2022 codéveloppée par la Dihal et le MOM.

Par ailleurs, **les Outre-mer font l'objet de la majorité des programmes pilotés par l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)** <sup>42</sup>. Parmi les 11 territoires ultramarins habités, l'ANCT est plus particulièrement compétente dans les 5 départements d'Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion) ainsi que dans les collectivités d'Outre-mer de Polynésie française et de Saint-Martin où l'agence intervient en matière de politique de la ville et de cohésion des territoires :

- Les cinq DROM rassemblent **140 quartiers prioritaires regroupant près de 500 000 habitants**. La plupart des départements et territoires ultramarins ont fait le choix d'un pilotage communal de la politique de la ville – une possibilité spécifique à l'Outre-mer –, sauf la Guadeloupe et la Polynésie française qui ont retenu l'échelon intercommunal.
- En outre, **34 des 216 quartiers relevant des projets d'intérêt national du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) concernent les Outre-mer (3 quartiers en Martinique, 5 en Guadeloupe, 14 en Guyane, 8 à la Réunion, et 4 à Mayotte)**. Piloté par l'ANRU en partenariat avec la DGOM, le premier Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) a été clôturé en juin 2021 avec le bilan suivant : 13 conventions signées

<sup>40</sup> Rapport sur l'« Accession et amélioration très sociales dans les départements d'Outre-mer - Conséquences de la suppression de l'allocation de logement accession », 2019.

<sup>41</sup> Il est également à souligner que le PNLHI est revenu à la DHUP.

<sup>42</sup> Agence nationale de la cohésion des territoires née en 2019 de la fusion du CGET et de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux, et de l'Agence du numérique.

dont 9 clôturées qui ont conduit à 5 723 réhabilitations et 3 700 démolitions suivies de reconstruction de logements. Dans le cadre du NPNRU, 14 conventions seront signées concernant 16 communes. Si la construction de logements sociaux reste financée par la LBU, la hausse de 3,3 milliards d'euros du budget de l'ANRU prévu par le Comité Interministériel à la ville du 29 janvier 2021 devrait permettre de financer des équipements publics, des opérations de recyclage du foncier ou des démolitions de logements sociaux.

- **L'ANCT développe également certaines actions visant à revitaliser les centres-bourgs : l'action « cœur de ville » sur chacun des DOM avec au total 15 communes retenues<sup>43</sup> et 35 programmes « Petites villes de demain » en 2021.** Il s'agit de promouvoir un « projet intégré au territoire, dans des villes moyennes aux difficultés plurielles, comme la dégradation des logements, la vacance de commerces, l'insécurité. L'approche est dite intégrée et inclut un soutien par l'ingénierie et donc une capacité à faire monter en compétences les collectivités » comme l'explique un représentant. Ce sont près de 290 millions d'euros qui ont été engagés en Outre-mer depuis le début du programme Action Cœur de Ville (septembre 2021).

Plus globalement, même si les Outre-mer sont en théorie intégrés aux politiques de droit commun du ministère du Logement, **l'expérience de la crise sanitaire a pu montrer qu'ils n'étaient pas suffisamment inclus dans les dispositifs d'accompagnement des plus vulnérables ni dans certaines priorités du ministère.** En ce qui concerne la trêve hivernale notamment : l'ordonnance présentée le 10 février 2021 en Conseil des ministres qui prolongeait la trêve énergétique et la trêve hivernale, période pendant laquelle on ne peut procéder à des expulsions locatives, jusqu'au 31 mai 2021, n'a pas prévu de mesure spécifique en Outre-mer contrairement à l'année passée. En effet, le ministère du Logement n'a pas pu inclure les territoires ultramarins dans l'ordonnance puisqu'il n'a pas réalisé les consultations obligatoires des collectivités dans le délai nécessaire avant l'échéance du délai d'habilitation<sup>44</sup>. Ces consultations étant obligatoires pour la trêve hivernale (cyclonique ou pluviale) ; par conséquent, seule la trêve énergétique a pu s'appliquer sur les territoires ultramarins.

En parallèle, au regard de l'ensemble des dispositifs mis en place dans le cadre de divers comités pendant la crise sanitaire, les Outre-mer ne semblent pas non plus avoir été suffisamment intégrés, non parce qu'ils en ont été directement écartés mais parce qu'au-delà des dérogations, peu d'alternatives ont pu être trouvées ou encore que la

mise en œuvre de certains dispositifs rencontre des limites. Par exemple, dans le cadre du Comité interministériel des villes de février 2021, les mesures concernant l'accompagnement des cités de l'emploi ou encore la mobilisation d'un fonds de soutien à l'action des associations de proximité (doté de 20 millions d'euros) ne semblent pas bénéficier directement et de manière égalitaire aux territoires ultramarins.

L'éparpillement de ces actions et missions comme le maintien de spécificités ultramarines dans l'application du droit commun nuisent à la lisibilité pour les citoyens mais aussi pour les porteurs de projets locaux pour lesquels il est devenu très complexe de déterminer les rôles respectifs de chaque acteur de la politique du logement.

### Une implication des collectivités encore fragile

Pour mettre en œuvre certaines politiques publiques et en partie la politique du logement, l'État s'appuie sur des contractualisations avec les collectivités. En 2019, à la suite de la loi EROM et des Assises des Outre-mer, des contrats de convergence et de transformation (CCT) sont mis en place, pour une durée de quatre ans, avec pour objectif de réduire les écarts de développement. Financés sur l'action n°2, relative à l'aménagement du territoire du Programme 123, ils remplacent les Contrats de Plan État Région et les contrats de développement/projet et étendent leur périmètre d'intervention en intégrant d'autres ministères ainsi que, au-delà du niveau régional, les niveaux départementaux et les EPCI. Toutefois, un récent rapport de la Cour des comptes indique qu'ils n'ont pas été utilisés à la hauteur des moyens consacrés<sup>45</sup>. En 2021 et 2022, dans le cadre du Plan de Relance, sont venus s'ajouter les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) signés entre l'État et les collectivités (EPCI) visant à la fois à accompagner les territoires dans les transitions (économique, démographique, écologique, numérique) et se substituant en partie à l'ensemble des documents stratégiques précédents.

En matière de planification, des Schémas d'aménagement régional (SAR) ont été élaborés en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à Mayotte et à La Réunion, afin de définir des grands principes et orientations en matière d'aménagement de l'espace. Un Schéma d'aménagement général de

<sup>43</sup> Pointe-à-Pitre, Les Abymes et Basse-Terre en Guadeloupe ; Fort-de-France et Le Lamentin en Martinique ; Saint-Laurent du Maroni et Cayenne en Guyane ; Mamoudzou, Dzaoudzi et Dembéni à Mayotte et enfin ; Le Port, Saint-André, Saint-Joseph et Saint-Pierre à La Réunion.

<sup>44</sup> Le caractère obligatoire des consultations s'explique par les dispositions particulières qui régissent la trêve « hivernale » (cyclonique ou pluviale) contenus dans les articles L611-1 du Code des procédures civiles d'exécution des 5 DROM.

<sup>45</sup> Rapport « Les financements de l'État en Outre-mer », Cour des comptes, mars 2022

la Polynésie française (SAGE) a été élaboré récemment mais tarde à être mis en œuvre. **Ces documents de planification s'imposent théoriquement à la plupart des autres documents d'urbanisme mais force est de constater que ces derniers sont loin d'être existants sur tous les territoires** <sup>46</sup>.

Face à leurs nouvelles compétences et devant l'ampleur des problématiques de mal-logement pour lesquelles doivent être mises en place des politiques publiques impliquant les EPCI, ces derniers se heurtent en effet à un manque de moyen, d'outillage, et parfois de compétences pour traiter de sujets absents jusqu'à très récemment de leur domaine d'action. **Le rôle fondamental des départements et désormais des collectivités territoriales uniques (CTU) dans la mise en œuvre des politiques sociales et le co-pilotage des PDAL-HPD est affaibli par des capacités d'intervention souvent limitées par la fragilité financière des collectivités**, comme le soulignait la Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme dans un avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les DOM : « Parmi les facteurs identifiés par la Cour des comptes – concernant les communes, mais susceptibles de s'appliquer à la fiscalité des départements – on notera la « base fiscale étroite et peu fiable », en raison, notamment, des nombreux abattements et exonérations, et des bases cadastrales « peu ou mal renseignées ». Depuis 2011 et la transposition du RSA Outre-mer, l'effet croisé de la progression de la part budgétaire allouée aux prestations sociales - particulièrement élevée dans les DROM – et de la baisse de la participation de l'État dans les finances des collectivités, met les finances des DROM dans une situation critique (...) ». Ces constats, désormais anciens, ont conduit les pouvoirs publics à multiplier les outils d'appui à l'ingénierie, à l'instar des missions développées par l'ANCT. On notera également la présence de longue date sur les Outre-mer de l'Agence française de développement (AFD), à travers huit agences (Guadeloupe, Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon, Guyane, La Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française). Elle y assure une activité de subvention (essentiellement pour des études), prêt, expertise et accompagnement technique auprès des collectivités locales (1,4 milliard d'euros engagés en 2021). Toutefois, il n'est pas aisé de dégager une vision à la fois globale et précise de l'ensemble des projets accompagnés, notamment en matière d'ingénierie pour les collectivités territoriales. S'ajoute à cela, la création de la plateforme d'appui aux collectivités territoriales en Guyane comme à Mayotte, un des objectifs du livre bleu Outre-mer. Cette plateforme a vocation à aider les collectivités à conduire leurs pro-

jets (notamment pour les phases précédant la conclusion des appels d'offre – plan de financement, recherche des fournisseurs et des solutions, cadrage juridique et opérationnel et au suivi de la mise en œuvre des projets en identifiant les facteurs de blocages éventuels et proposant des solutions adaptées au contexte).

En conclusion, et comme le relevait récemment un rapport de la Cour des Comptes relatif aux financements de l'État en Outre-mer <sup>47</sup>, « malgré les investissements importants réalisés par l'État dans les territoires ultramarins, d'évidentes inégalités persistent en matière de transports, d'infrastructures, d'assainissement, d'électricité, de télécommunications ou d'accès au logement social. L'intensité de ces besoins, renforcée pour deux de ces territoires (Guyane et Mayotte) par une croissance démographique dynamique, a conduit l'État à multiplier les plans de développement en faveur de ces territoires qui demeurent fragiles en raison de leur situation financière et de l'insuffisance de ressources humaines qualifiées. Les faibles capacités administratives ou techniques des collectivités appelées à réaliser les investissements financés par l'État et, le cas échéant, par des fonds européens nécessitant une forte expertise administrative, peuvent expliquer, compte tenu de la complexité de certains investissements, la sous-exécution régulière des crédits affectés. »

C'est pourquoi, face à un État très présent mais avec un éclatement de ses missions diluant l'efficacité de son action, **les collectivités ultramarines en appellent aujourd'hui à une redéfinition du cadre de l'action publique en Outre-mer** comme en témoigne le récent « Appel de Fort de France » (cf. encadré ci-après).

<sup>46</sup> Ainsi, par exemple, en Guadeloupe, aucune communauté d'agglomération ne dispose à ce jour d'un programme local de l'habitat (PLH) et le territoire ne dispose pas non plus d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT)

<sup>47</sup> [https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-05/20220524-financement-État-Outre-mer\\_o.pdf](https://www.ccomptes.fr/system/files/2022-05/20220524-financement-État-Outre-mer_o.pdf)

## L'APPEL DE FORT-DE-FRANCE

Réunis en mai 2022 à l'occasion de la Conférence des régions ultrapériphériques, des élus<sup>1</sup> de la Guadeloupe, de la Guyane, de La Réunion, de Saint-Martin, de Mayotte et de la Martinique, ont lancé un appel solennel à l'État visant à redéfinir le cadre de l'action publique en Outre-mer. Cette initiative s'inscrit dans une logique proche de celle de la Déclaration de Basse-Terre de 1999, qui avait abouti à certaines avancées constitutionnelles.

Faisant le constat d'un « *mal-développement structurel* », et « *d'inégalités de plus en plus criantes* », ils mettent en avant trois axes d'intervention visant des changements profonds :

- « *Refonder la relation entre nos territoires et la République par la définition d'un nouveau cadre permettant la mise en œuvre de politiques publiques conformes aux réalités de chacune de nos régions ;*

- *Conjuguer la pleine égalité des droits avec la reconnaissance de nos spécificités, notamment par une réelle domiciliation des leviers de décision au plus près de nos territoires ;*

- *Instaurer une nouvelle politique économique fondée sur nos atouts notamment géostratégiques et écologiques. »*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Les signataires de ce texte sont Huguette BELLO, présidente de la région Réunion ; Ary CHALUS, président de la Région Guadeloupe ; Serge LETCHIMY, président de la Collectivité territoriale de Martinique ; Guy LOSBAR, président du conseil départemental de Guadeloupe ; Louis MUSSINGTON, président de la Collectivité de Saint-Martin ; Ben Issa OUSSENI, président du conseil départemental de Mayotte ; Gabriel SERVILLE, président de la Collectivité territoriale de Guyane.

<sup>2</sup> <https://www.collectivitedemartinique.mq/wp-content/uploads/2022/05/Appel-de-Fort-de-France.pdf>, consulté le 26 septembre 2022.

## UNE MOBILISATION RENOUVELÉE DES POUVOIRS PUBLICS ?

Depuis une quinzaine d'années, une série de lois ont été promulguées à la suite des nombreux rapports témoignant du retard de développement des Outre-mer, du fait notamment du décalage et de l'inadaptation des outils juridiques et législatifs pour à la fois soutenir le développement du logement social et lutter contre l'habitat indigne.

Les principaux freins auxquels les pouvoirs publics ont tenté d'apporter des solutions étaient et sont encore :

- **L'importance de l'indivision et d'occupations foncières sans droit ni titre** du fait de l'absence de titres de propriété ;
- **La faible disponibilité de foncier à prix abordable** liée à l'environnement naturel et en l'absence de politique publique de planification (absence de documents d'urbanisme) ;
- **La faiblesse des infrastructures préexistantes**, difficulté supplémentaire et source de coûts additionnels ;
- **Des freins financiers** du fait d'une intervention encore limitée des financeurs autres que l'État ;
- **Des coûts de construction de plus en plus élevés** (normes inadaptées, coût élevé des matériaux, faiblesse des filières locales, etc.) ;
- **Une faible implication des collectivités** (du fait notamment de leur fragilité financière, ainsi qu'un déficit en moyens humains et en ingénierie) et un réseau d'opérateurs très limité ;
- **Un déficit global de connaissance et de suivi / évaluation.**

## Des évolutions législatives

**Pour faire face à ces enjeux, plusieurs lois ont constitué un tournant :**

### • En matière de lutte contre l'habitat indigne :

Prenant acte des constats formulés par le député Serge Letchimy dans un rapport remis en 2009 relatif à « L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer » – connaissance parcellaire de l'habitat insalubre, inadaptation des outils juridiques et administratifs, déficit de gouvernance et de pilotage, déficit de formation – la loi du 23 juin 2011 porte des « dispositions particulières aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements d'Outre-mer ».

Le rapport Letchimy, et la loi qui en découle, ont été élaborés dans la perspective de la réalisation d'opérations plus inclusives, permettant de résorber l'insalubrité à un niveau communal, et non à la seule échelle de la poche traitée. Dans cet objectif, **les droits à une indemnisation et à un relogement ont été reconnus aux occupants de quartiers d'habitat spontané**, c'est-à-dire ne disposant pas de droit ni de titre sur les terrains où ils ont édifié leur habitation. Elle propose également deux nouvelles formes d'intervention – la RHS ou Résorption de l'Habitat Spontané et les Opérations Groupées d'Amélioration légère de l'Habitat (OGRAL).

Dans la continuité de la Loi Letchimy, une série d'amendements et de propositions de loi viseront à adapter les outils juridiques et administratifs à l'Outre-mer pour : faciliter la sortie de l'indivision successorale, accélérer

la titrisation des occupants sous certaines conditions<sup>48</sup>, etc. La loi du 27 décembre 2018 vise ainsi à remédier à des difficultés particulières dans le domaine de la gestion foncière Outre-mer, la propriété des terres y étant plus difficile à établir en raison d'une carence de titres de propriété et d'une multiplication des indivisions<sup>49</sup>.

**Toutefois, de nombreuses collectivités rencontrent des difficultés à se saisir de ces dispositifs. Le rapport de l'Assemblée nationale portant sur l'habitat en Outre-mer<sup>50</sup> publié en 2022 relève qu'il demeure difficile d'établir la propriété des terres et des biens : « il en résulte un gel du foncier, particulièrement dommageable au vu de l'exiguïté des territoires ».**<sup>51</sup> À noter qu'une évaluation de la mise en œuvre de la première loi Letchimy (du 23 juin 2011) menée par la DGOM est en cours.

Enfin, en matière de gouvernance, la Loi du 14 octobre 2015 (LOI n° 2015-1268 d'actualisation du droit des Outre-mer) rend obligatoire la réalisation des PCLHI – PILHI (auparavant la démarche était volontaire), comme l'avait proposé le député Letchimy dans son rapport de 2009.

L'ampleur de l'habitat indigne à Mayotte et en Guyane a plus récemment 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, en prévoyant une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant.

#### • Sur la conduite de la politique du logement et sa territorialisation

Visant à garantir et à maintenir l'égalité entre les citoyens, la Loi EROM est la dernière grande loi en date (2017) qui porte un certain nombre d'objectifs ambitieux pour les Outre-mer. En matière de logement, différentes mesures ont été adoptées : adaptation du régime fiscal pour les particuliers et les bailleurs sociaux (extension de la taxe sur les logements vacants toujours pas mise en œuvre néanmoins<sup>52</sup>, rétablissement du Girardin, augmentation du crédit d'impôt pour les bailleurs sociaux, mise en place d'une commission d'urgence foncière à Mayotte...). Dans son article 3, il est en outre précisé 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** ». Les objectifs territorialisés de production de logements sont présentés dans les accords territoriaux du « Plan Logement Outre-mer ».

<sup>48</sup> La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer avait prévu en son article 35, dans les DOM et à Saint-Martin, la création d'un groupement d'intérêt public chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété et visant à faciliter la libération de foncier. La loi n° 2013-922 du 17 octobre 2013 a modifié l'article 35 précité et a introduit la possibilité d'utiliser les compétences des organismes existants afin d'éviter, autant que possible, la création d'organismes supplémentaires. Il s'agit de donner de la souplesse aux collectivités pour adapter l'outil aux contraintes locales en prévoyant soit la création d'un GIP, soit l'attribution de la mission de titrisation à un autre opérateur œuvrant dans le domaine foncier.

<sup>49</sup> Elle crée un dispositif spécifique aux biens indivis situés dans les départements et régions d'Outre-mer. Ce dispositif dérogatoire est réservé aux successions ouvertes depuis plus de dix ans. Pour une vente ou un partage, l'unanimité des indivisaires n'est plus requise. La majorité des indivisaires permet au notaire d'instrumenter sans passer par le juge, sous réserve des droits du conjoint survivant, du mineur et du majeur protégé.

Le silence des indivisaires minoritaires vaut consentement tacite. En revanche, toute opposition de l'un d'entre eux fait obstacle à la procédure et déclenche le partage judiciaire.

<sup>50</sup> Rapport d'information n°5033 déposé le 10 février 2022 à l'Assemblée nationale au nom de la Délégation aux Outre-mer sur l'Habitat en Outre-mer.

<sup>51</sup> Propos de la Directrice de l'Outre-mer Sophie Brocas recueillis par l'Assemblée nationale dans ce le cadre du rapport précité.

<sup>52</sup> La taxe s'applique aux logements vacants situés, au 1er janvier de l'année d'imposition, dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. La liste des communes dans lesquelles s'applique la taxe est fixée par le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013. Cette liste inclut les communes situées dans les départements et régions d'Outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution (CGI, art. 232, I ; loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, art. 100). Certaines communes ou établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) non concernés par la TLV peuvent décider d'appliquer une taxe similaire, la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). Cet impôt consiste à faire payer une taxe d'habitation aux logements vides et inoccupés depuis plus de deux ans au 1er janvier de l'année d'imposition.

## OBJECTIFS DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS DU «PLAN LOGEMENT OUTRE-MER» SUR 10 ANS (2017-2027)

SOURCE / Commission des finances du Sénat, d'après les réponses aux questionnaires budgétaires.

	Construction neuve de logements sociaux en location et en accession (logements/an)	Réhabilitation de logements sociaux (logements/an)	Amélioration du parc privé (logements/an)	Objectif total d'ici 2027 (logements)
<b>Guadeloupe</b>	1 700		370	20 700
<b>Martinique</b>	1 200	800	650	26 500
<b>Guyane*</b>	pas d'objectif chiffré, mais des besoins évalués de 3 700 à 5 130			26 500
<b>La Réunion</b>	pas d'objectif chiffré, mais souhait de maintenir un rythme de construction à 3 500			35 000
<b>Mayotte**</b>	1 179	-	-	11 790
<b>Nouvelle Calédonie***</b>	4 650 logements sont programmés d'ici 2021			4 650
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>		210		210
<b>Total DOM</b>				<b>150 150 logements</b>

\* D'après l'étude Insee/DEAL sur « Le logement aujourd'hui et demain en Guyane » publiée en avril 2014

\*\* D'après le Plan Mayotte 2023

\*\*\* D'après le contrat de développement sur 5 ans

**Le PLOM 2 (2019-2022)** fait suite au PLOM I (2015-2020) qui s'est révélé peu satisfaisant dans sa mise en œuvre, en fixant des objectifs quantitatifs insuffisamment ancrés dans les réalités des territoires (objectifs de construction non atteints ; ralentissement de la rénovation de l'habitat ; manque d'appropriation du fait du manque d'association des acteurs locaux...). Salué dans sa méthode et son contenu par la Cour des Comptes, le PLOM 2 a contribué à créer une dynamique dans les territoires qui a conduit à une consommation intégrale de la LBU en 2020 (d'où l'augmentation de celle-ci en 2021 puis en 2022). Articulé autour de 4 axes et de 77 mesures (cf. encadré), on notera cependant que contrairement au PLOM 1, ce deuxième plan n'a pas fixé d'objectifs quantitatifs et la mesure 2.1.1 précise simplement que « *les objectifs annuels assignés à chaque territoire seront désormais à la fois quantitatifs, par type de produits, et qualitatifs, selon une grille d'objectifs adaptée à chaque territoire* ». En outre, comme le relève la commission des finances du Sénat dans son avis relatif au PLF 2022, aucun bilan détaillé du PLOM 2 n'a été réalisé (à l'exception

d'une communication sur la construction et la réhabilitation de 8 000 logements en 2020<sup>53</sup>) et des outils doivent être mis en place afin de suivre le déploiement territorial de ce plan.

### • Des adaptations réglementaires

On notera enfin, suite aux nombreuses interpellations des acteurs, relayées par différents rapports :

• **La mise en place d'une aide à l'accession et à la sortie de l'insalubrité** (loi de finances pour 2020 : art.209) avec pour objectif de soutenir les ménages les plus modestes dans leur projet d'accession et / ou d'amélioration des logements indignes ou insalubres. Elle est ouverte aux personnes éligibles à une aide personnelle au logement qui accèdent à la propriété d'un logement constituant leur résidence principale ou qui l'améliorent. Elle est destinée à prendre en charge les dépenses assimilées au loyer.

<sup>53</sup> D'après le dernier bilan publié en mars 2021, il aurait permis **en 2020 de financer la construction et la réhabilitation de plus de 8000 logements :**

- près de 3 000 logements sociaux (dont la rénovation de 800 LS) à La Réunion
- plus de 1 400 logements en Guyane
- près de 1 450 logements en Guadeloupe
- environ 1 700 logements en Martinique
- 250 logements à Mayotte

- La mise en œuvre de **trois forfaits Ma Prime Rénov spécifiques aux territoires d’Outre-mer** (décret du 8 juillet 2021), qui concernent notamment l’eau chaude solaire, les sur-toitures et bardages ventilées. Ces nouveaux forfaits excluent le bénéfice du forfait rénovation globale et des bonifications, en raison de l’impossibilité matérielle de réaliser un diagnostic de performance énergétique (DPE) sur ces territoires.
- **L’introduction de l’APL foyer dans les DOM** (article 175 de la loi de finances 2022 (article L. 861-5-1 du Code de la Construction et de l’Habitation) visant à mieux solvabiliser les occupants et, *in fine*, à lever les freins à la production de résidences sociales.
- L’instauration d’un **dispositif visant à développer une offre locative de logement très social adapté (LLTS-A)**, dans le cadre du plan logement Outre-mer 2019-2022 (décret n° 2021-1204 du 17 septembre 2021), à titre expérimental pour une durée de cinq ans (soit jusqu’au 20 septembre 2026). Est ainsi créé en Guyane et à Mayotte un dispositif intitulé « aide au logement locatif très social adapté », destiné aux logements dont le coût de production permet d’appliquer un loyer plafonné à 2,80 euros par mètre carré et bénéficiant à des locataires disposant de très faibles ressources.

## Des résultats en demi-teinte

La mobilisation et la dynamique partenariale engagées dans le cadre du PLOM et renouvelées à l’occasion du PLOM 2 ne semblent pas avoir encore totalement porté leurs fruits. Les résultats apparaîtraient même relativement décevants eu égard aux objectifs de production qui avaient été fixés dans le PLOM comme le souligne le rap-

port du Sénat. « 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 (...) 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** » (Cf. Bilan des logements aidés depuis 2012).

**Outre qu’ils ne sont pas atteints, les objectifs restent par ailleurs très en deçà des besoins réels de ces territoires** tels qu’ils avaient été identifiés dans le cadre de la loi EROM qui prévoyait, elle, un objectif de construction de 150 000 logements sur 10 ans<sup>54</sup>.

<sup>54</sup> La Loi EROM estimait quant à elle ces besoins à 150 000 logements sur 10 ans. Cet objectif de 150 000 logements recouvre tous les logements, sociaux, intermédiaires ou autres bénéficiant d’un soutien de l’État par des aides à la pierre ou des aides fiscales (donc hors secteur libre). L’objectif de production de logements directement subventionnés par l’État s’établit, pour sa part, à environ 130 000 logements sur 10 ans ce qui permettrait de répondre au déficit de logements sociaux estimé à plus de 90 000 sur l’ensemble des DROM.

## LA CONFÉRENCE LOGEMENT OUTRE-MER ET LE PLAN LOGEMENT OUTRE-MER 2019-2022

Cette conférence, qui s'est déroulée de janvier à juin 2018 via des ateliers thématiques nationaux et locaux, visait à élaborer un nouveau Plan logement Outre-mer 2019-2022 à partir de trois objectifs opérationnels :

- Mettre en œuvre les propositions relatives au logement dans le Livre bleu Outre-mer ;
- Valoriser les mesures nationales et spécifiques aux territoires d'Outre-mer qui permettent d'aménager, construire, rénover moins cher et plus vite (ex : permis d'innover) ;
- Veiller à la déclinaison ultramarine des initiatives engagées par le Gouvernement comme le plan de rénovation énergétique des bâtiments, le programme Action Cœur de Ville, ainsi que la stratégie logement Outre-mer 2018-2022 de CDC-Habitat et le plan national d'intervention volontaire d'Action Logement qui prévoit de mobiliser 9 milliards d'euros dont une enveloppe dédiée de 1,5 milliards d'euros dans les 3 prochaines années en faveur des Outre-mer.

Quatre axes de réponse ont émergé de cette conférence et ont donné lieu, en décembre 2019, à la signature du Plan Logement Outre-mer 2019-2022, se déclinant en 4 axes et 77 mesures :

- **« Mieux connaître les besoins et mieux planifier pour mieux construire »** : augmentation des moyens d'ingénierie à disposition des DEAL, notamment pour mieux accompagner les collectivités dans la connaissance de leurs besoins et dans leurs planifications ; développement d'observatoires locaux de l'habitat ; élaboration d'outils pour améliorer la production de données fiables ; soutien aux collectivités pour accélérer l'élaboration ou les évolutions de leurs documents d'urbanisme et de planification ;
- **« Adapter l'offre aux besoins des territoires »** : mise en place d'une aide à l'accession et à la sortie d'insalubrité (rétablissement du dispositif supprimé en métropole) ; fixation d'objectifs de construction de logements sociaux par territoire et par produit ; meilleur financement des LLS ; prolongation des dispositifs de défiscalisation par le crédit d'impôt jusqu'en 2025 permettant ainsi de soutenir la

réalisation de travaux de réhabilitation et de mise aux normes du parc social ; concentration géographique des crédits Anah ; financements de produits logement en modulaire à Mayotte et en Guyane pour faire face à la pression démographique ; soutien aux opérations d'auto-réhabilitation / auto-construction accompagnée ; développement des logements étudiants et des résidences sociales ;

- **« Maîtriser les coûts de construction ou de réhabilitation »** : établissement d'un référentiel des matériaux biosourcés ultramarins pour chaque territoire ; adaptation des réglementations et normes existantes aux réalités des Outre-mer ; accroissement de la transparence sur la formation des prix et stimulation de la concurrence ;
- **« Faciliter la mobilisation du foncier et les opérations d'aménagement »** : transfert des missions des Agences des 50 pas géométriques aux collectivités ; lutte contre la spéculation ; développement de l'ingénierie locale (création d'offices fonciers solidaires et regroupement des SEM d'aménagement).

Le Plan, sous l'égide du ministère des Outre-mer et du ministère chargé de la Ville et du Logement, a été signé par de nombreux partenaires<sup>1</sup>. Il a ensuite été décliné pour chacun des territoires.

<sup>1</sup> Et plus précisément, par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence Française de Développement (AFD), Action Logement, l'Agence Nationale de l'Habitat (Anah), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), CDC Banque des territoires, CDC Habitat, la Fédération des entreprises d'Outre-mer (FEDOM), la Fédération des entreprises publiques locales (EPL), la Fédération française du bâtiment (FFB), la Fédération solidaire pour l'habitat (SOLIHA), l'Union sociale pour l'habitat (USH), l'Union sociale pour l'habitat Outre-mer (USHOM), l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	cible 2022*
<b>CONSTRUCTION NEUVE</b>	<b>8 007</b>	<b>8 196</b>	<b>7 612</b>	<b>6 622</b>	<b>5 546</b>	<b>6 561</b>	<b>6 179</b>	<b>5 353</b>	<b>5 888</b>	<b>5 476</b>	<b>5 397</b>	<b>nc</b>
<b>Logements locatifs</b>	<b>7 436</b>	<b>7 643</b>	<b>7 047</b>	<b>6 150</b>	<b>5 086</b>	<b>6 090</b>	<b>5 703</b>	<b>5 259</b>	<b>5 527</b>	<b>5 383</b>	<b>5 267</b>	<b>nc</b>
LLS	3 634	4 018	3 334	3 183	3 415	3 350	3 134	2 764	2 411	2 654	2 138	4 800
LLTS	2 472	2 771	2 743	2 308	1 314	2 063	1 710	1 602	2 036	1 531	1 197	
PLS	1 211	597	970	575	357	649	828	893	940	835	1 211	nc
PLI	24	15	0	0	0	0	20	0	140	210	601	nc
Logements spécifiques (logements étudiants, EHPAD, logement d'urgence, villages relais, LLTSA, etc.)	95	242	0	84	0	28	11	0	0	153	120	400
<b>Accession à la propriété</b>	<b>571</b>	<b>553</b>	<b>565</b>	<b>473</b>	<b>470</b>	<b>477</b>	<b>476</b>	<b>96</b>	<b>59</b>	<b>93</b>	<b>130</b>	<b>90</b>
<b>RÉHABILITATION</b>	<b>4 264</b>	<b>5 942</b>	<b>3 680</b>	<b>4 319</b>	<b>3 789</b>	<b>3 662</b>	<b>3 115</b>	<b>3 293</b>	<b>1 727</b>	<b>2 841</b>	<b>7 285</b>	<b>nc</b>
Parc social	2 360	4 007	2 251	2 895	2 372	2 131	2 061	2 211	646	1 687	6 205	2 300
Parc privé	1 812	1 858	1 424	1 406	1 406	1 514	1 047	1 041	1 072	1 101	1 025	nc
Parc privé Anah	92	77	5	18	11	17	7	41	9	12	55	nc
<b>TOTAL LOGEMENTS AIDES (construction + réhabilitation)</b>	<b>12 271</b>	<b>14 138</b>	<b>11 292</b>	<b>10 941</b>	<b>9 335</b>	<b>10 223</b>	<b>9 294</b>	<b>8 646</b>	<b>7 615</b>	<b>8 317</b>	<b>12 682</b>	<b>nc</b>

\*d'après le PLF 2022

Source : bilan des logements aidés, Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, données éditées le 16/09/2021

Force est ainsi de constater que, malgré les objectifs affichés, **les moyens budgétaires restent constants voire connaissent une inflexion à la baisse (de près de 50 millions d'euros) depuis 2014**. La LBU fait l'objet d'une sous-consommation systématique en AE (autorisation d'engagement) depuis 2011 et en CP (crédit de paiement) depuis 2014, avec un niveau historique atteint en 2017, puisque 79 % seulement des AE ont été consommées<sup>55</sup>. Cette sous-consommation de la LBU s'explique par au moins trois types de raisons :

- un engagement initial mal évalué par rapport à la réalité des projets et des retards d'instruction et/ ou d'actualisation des engagements juridiques ;
- la faiblesse de la gouvernance et du pilotage des politiques de l'habitat sur la programmation et sa mise en oeuvre ;
- des réticences locales, de la part des élus et des habitants, qui freinent les mises en chantier (obstacle à la délivrance de permis de construire, absence de garantie d'emprunt, etc.) sans que les Préfets n'utilisent toutes leurs prérogatives pour lever les freins.

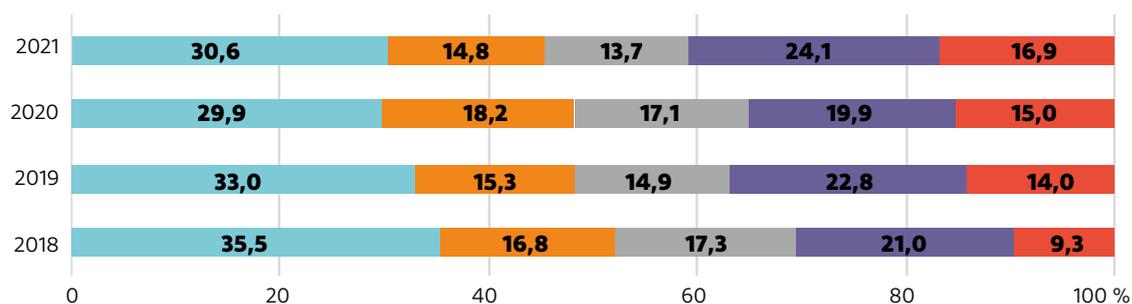
**À noter par ailleurs qu'il n'existe pas véritablement de transparence sur la répartition de la LBU par territoire ultramarin, ni sur les raisons de l'évolution de celle-ci.** Selon l'avis de la commission des lois sur le projet de loi de finance 2022<sup>56</sup>, l'analyse de la répartition des crédits de paiement fait cependant apparaître un rééquilibrage en cours, avec des crédits qui ne sont pas seulement attribués en fonction des tendances passées, mais aussi en fonction des besoins constatés ou prévus dans chaque territoire, tels que déterminés en concertation entre les DEAL et les acteurs locaux du logement social. Les montants notifiés par la DGOM aux DEAL peuvent être réajustés en cours d'année. Le rééquilibrage observé s'opère en premier lieu au profit de Mayotte, comme l'illustrent les diagrammes page suivante.

<sup>55</sup> Rapport sur les financements de l'État en Outre-mer, Cour des comptes, mars 2022.

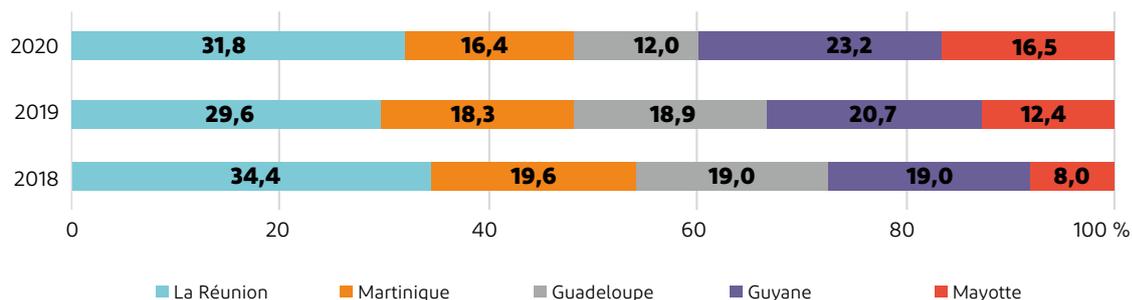
<sup>56</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion\\_lois/l15b4525-tv\\_rapport-avis#\\_Toc256000003](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_lois/l15b4525-tv_rapport-avis#_Toc256000003)

## PART DE CHAQUE TERRITOIRE DANS LA RÉPARTITION INITIALE DES CRÉDITS (CRÉDITS DE PAIEMENT)

SOURCE / Commission des Lois à partir des données transmises par la DGOM, avis relatif au PLF 2022.

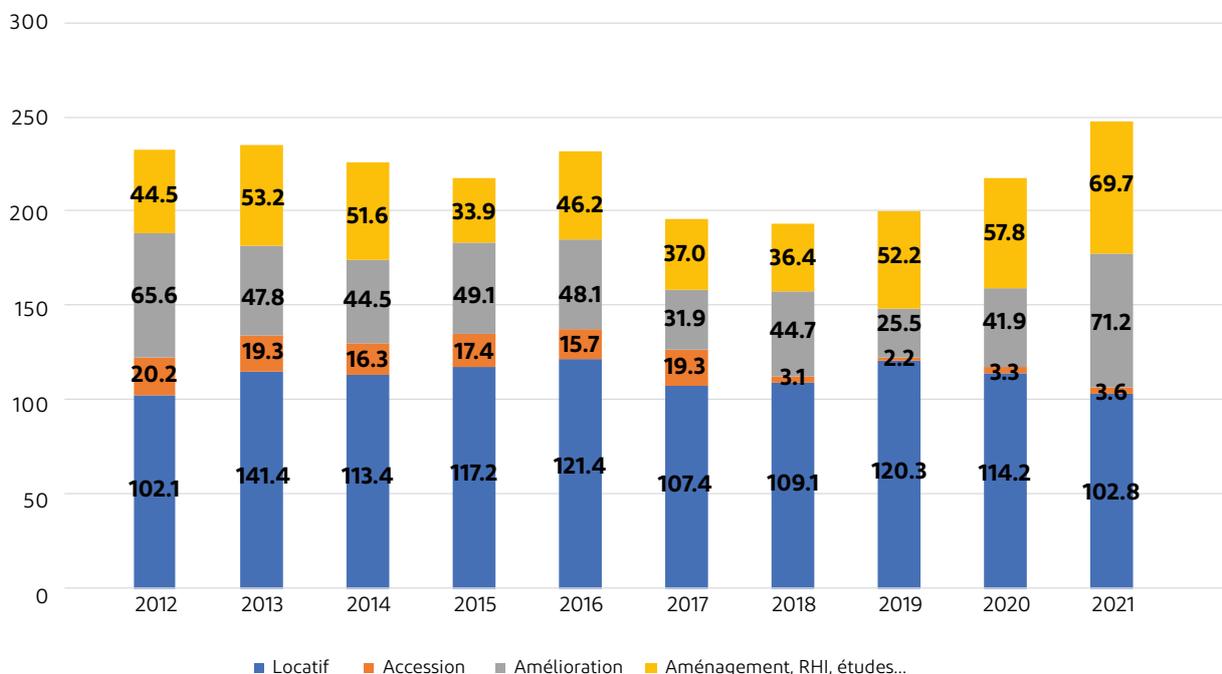


## PART DE CHAQUE TERRITOIRE DANS LA CONSOMMATION DES CRÉDITS LBU (CRÉDITS DE PAIEMENT)



## RÉPARTITION DE LA LBU SELON LA NATURE DES DÉPENSES EN MILLIONS D'EUROS (CRÉDITS CONSOMMÉS)

SOURCE / DGOM - Bilan des logements aidés et rapport annuel de performance pour 2021.



Depuis 2020, « une hausse de l'exécution des crédits semble s'amorcer » selon un récent avis fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finance 2022<sup>57</sup>. Et la LBU est en augmentation en 2022 du fait notamment de l'élargissement aux propriétaires occupants modestes de l'aide à l'amélioration de l'habitat, jusque-là ouverte aux seuls propriétaires très modestes. Néanmoins, la commission des affaires économiques du Sénat<sup>58</sup> évoque deux constats qui viennent nuancer la progression de la LBU :

- Une certaine dilution de l'enveloppe prévisionnelle selon la nature des dépenses : si l'on peut se féliciter de la tendance à la hausse (en AE et CP) des enveloppes dédiées à l'amélioration de l'habitat privé du fait de l'élargissement de l'AAH aux propriétaires occupants modestes (pour un montant de 6 M € AE et 3 M € CP en 2022), celle consacrée à la construction de logements locatifs sociaux est en diminution (123,5 millions en 2022 contre plus de 150 millions

entre 2017 et 2019) et une partie est désormais affectée aux études et ingénierie (en plus d'une augmentation de l'enveloppe pour la réhabilitation du parc social) ;

- La très forte inflation des prix des matières premières, des matériaux de construction et de leur transport par le fret, quoique difficile à chiffrer précisément, obère en grande partie la hausse de ces crédits.

## DÉPENSES PAR NATURE - PLF 2022

SOURCES / DREES ; Insee, Recensement de la population 2018, exploitation principale au lieu de résidence.

	AE	CP
<b>TRANSFERTS AUX MÉNAGES</b>	<b>36,5</b>	<b>28,2</b>
<i>Accession sociale à la propriété*</i>	3	3,5
<i>Amélioration habitat privé**</i>	33,5	24,6
<i>Aide aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains en zone des 50 pas géométrique</i>	0,5	0,4
<b>TRANSFERTS AUX ENTREPRISES</b>	<b>148,1</b>	<b>133,8</b>
<i>Études, ingénierie</i>	6,6	5,2
<i>Logement locatif social et logements locatifs spécifiques***</i>	123,5	114,4
<i>Amélioration du parc locatif social****</i>	18	14,2
<b>TRANSFERTS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b>	<b>50</b>	<b>39</b>
<i>FRAFU à destination du logement social et viabilisation des quartiers d'habitat spontané</i>	30	23,6
<i>Résorption de l'habitat insalubre (RHI)</i>	20	15,7
<b>TOTAL LBU</b>	<b>234,6</b>	<b>201</b>

\* objectif de 90 LES avec une subvention moyenne de 33 000 €

\*\* En 2022, l'éligibilité de l'aide à l'amélioration de l'habitat LBU jusque-là ouverte aux propriétaires occupants très modestes, sera étendue aux propriétaires occupants modestes pour un montant de 6 M € AE et 3 M € CP en 2022

\*\*\* Un objectif de 5 200 logements locatifs dont 400 logements locatifs spécifiques est fixé pour 2022

\*\*\*\* Objectif de réhabilitation de 2 300 logements avec une moyenne de 7 700 € par logement

<sup>57</sup> Enregistré le 7 octobre 2021.

<sup>58</sup> Rapport d'information n°204 fait au nom de la commission des affaires économiques sur la mission « Outre-mer » du projet de loi de finances pour 2022, Sénat, 2021.

## **PARTIE 2**

# **TYPOLOGIES DE L'HABITAT ET PRINCIPALES DIMENSIONS DU MAL-LOGEMENT OUTRE-MER**

# L'HABITAT DANS LES OUTRE-MER : PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES ET SPÉCIFICITÉS

D'après les estimations annuelles de l'Insee **au 1<sup>er</sup> janvier 2021, les DROM comptaient plus de 900 000 logements dont 82 % sont des résidences principales**, 6 % des résidences secondaires ou logements occasionnels et 12 % des logements vacants (contre 8,3 % pour la France hexagonale). Si le parc total des logements augmente plus rapidement que dans l'Hexagone, en raison d'une forte croissance de la population, l'Insee observe néanmoins que cette augmentation s'atténue depuis 2008, le nombre de résidences principales s'accroissant un peu moins vite que l'ensemble du parc. Ainsi, **la part des résidences principales est légèrement plus faible qu'en 1982 (83 %)**.

L'habitat individuel représente les deux tiers de l'ensemble des logements ultramarins, une proportion nettement plus élevée que dans l'Hexagone. Sa part baisse len-

tement depuis le début des années 1980 (78 % en 1982) avec le développement de l'urbanisation.

Les exploitations principales du recensement de la population indiquent par ailleurs les spécificités territoriales du parc de logement ultramarin comparativement à la métropole avec :

- Un **taux (et un nombre) de logements vacants qui ne cesse de s'accroître** et qui atteint des niveaux particulièrement élevés aux Antilles (plus de 15 %) ainsi qu'à Mayotte ;
- Une **part de locataires** (du parc privé en particulier) nettement supérieure en Guyane et à la Réunion ;
- Une **proportion de logements suroccupés globalement plus élevée** et particulièrement forte à Mayotte et en Guyane.

## PARC DES LOGEMENTS ET STATUT D'OCCUPATION AU 1<sup>ER</sup> JANVIER 2019

SOURCE / Insee, RP2019 exploitation principale (RP 2017 pour Mayotte), Insee Analyses Mayotte N°18 Août 2019.

	Martinique (2019)	Guadeloupe (2019)	Guyane (2019)	La Réunion (2019)	Mayotte (2017)	France hexagonale (2019)
<b>Nombre total de logements</b>	<b>214 788</b>	<b>231 840</b>	<b>94 768</b>	<b>383 878</b>	<b>73 880</b>	<b>35 580 943</b>
Part des résidences principales	77,7	74,8	86,6	88,1	85,4	82,1
Part des résidences secondaires et logements occasionnels	7,5	9,7	2,7	3	1,9	9,8
Part des logements vacants	15,8	15,5	10,7	9	12,7	8,1
<b>Statut d'occupation des résidences principales</b>						
Propriétaires (en %)	54,7	58,7	41,9	50,5	53,0	57,6
Locataires (en %)	37,9	36	49,6	45,4	32,0	40,2
dont Hlm	16,2	15,4	15,9	17		14,6
Logés gratuitement (en %)	7,5	5,3	8,5	4,1	15,0	2,2
<b>Part des logements sur-occupés</b>	<b>8,2</b>	<b>8,1</b>	<b>32,8</b>	<b>9,5</b>	<b>57</b>	<b>4,7</b>

## UN MARCHÉ FORTEMENT SEGMENTÉ

L'Outre-mer doit ainsi faire face à la conjonction de différentes dynamiques (ou situations héritées) qui s'alimentent les unes les autres :

- **L'importance de l'habitat informel** du fait de situations foncières complexes et souvent non régulières, en particulier à Mayotte et en Guyane ;
- **Un habitat traditionnel** (« case » créole, maison en ossature bois...) **qui se dégrade** et disparaît progressivement en fonction des territoires ;
- **La production récente d'un parc de logements « aux normes de confort et de construction de l'Hexagone »** :
  - essentiellement portée par le développement du locatif social mais qui reste peu adaptée aux réalités éco-

nomiques des plus précaires, et/ou qui connaît une dégradation rapide pour sa partie la plus ancienne (ex : choix des matériaux / techniques constructives dans des zones tropicales) ;

- plus faiblement orientée sur le marché privé qui reste essentiellement développé autour du logement des classes moyennes supérieures, des métropolitains ou du tourisme. Ainsi, il demeure inaccessible pour le plus grand nombre des ménages ultramarins.

Le tableau ci-après montre l'évolution de la répartition de ces différents types d'habitat selon les catégories (spécifiques aux Outre-mer) établies par l'Insee<sup>1</sup>, avec une tendance à l'augmentation du nombre d'habitations de fortune en Guyane quand le nombre de cases traditionnelles<sup>2</sup> diminue sur la plupart des DROM, excepté à La Réunion.

### ÉVOLUTION DES TYPES D'HABITAT SELON CATÉGORIES INSEE POUR LES DROM (HORS MAYOTTE)

SOURCE / Insee, Recensement de la population.

		2008	%	2013	%	2019	%
<b>Guyane</b>	<b>Ensemble</b>	<b>61 511</b>	<b>100</b>	<b>69 455</b>	<b>100</b>	<b>82 045</b>	<b>100</b>
	Habitations de fortune	2 712	4,4	2 778	4	3 477	4,2
	Cases traditionnelles	2 940	4,8	3 060	4,4	2 543	3,1
	Maisons ou immeubles en bois	10 432	17	10 705	15,4	12 477	15,2
	Maisons ou immeubles en dur	45 428	73,9	52 912	76,2	63 548	77,5
<b>Guadeloupe</b>	<b>Ensemble</b>	<b>158 738</b>	<b>100</b>	<b>169 714</b>	<b>100</b>	<b>173 432</b>	<b>100</b>
	Habitations de fortune	1 613	1	1 142	0,7	980	0,6
	Cases traditionnelles	5 311	3,3	3 611	2,1	2 406	1,4
	Maisons ou immeubles en bois	8 440	5,3	8 632	5,1	8 102	4,7
	Maisons ou immeubles en dur	143 374	90,3	156 328	92,1	161 945	93,4
<b>Martinique</b>	<b>Ensemble</b>	<b>157 330</b>	<b>100</b>	<b>164 609</b>	<b>100</b>	<b>166 994</b>	<b>100</b>
	Habitations de fortune	2 617	1,7	1 063	0,6	1 428	0,9
	Cases traditionnelles	1 493	0,9	884	0,5	635	0,4
	Maisons ou immeubles en bois	5 326	3,4	5 682	3,5	5 611	3,4
	Maisons ou immeubles en dur	147 894	94	156 980	95,4	159 320	95,4
<b>La Réunion</b>	<b>Ensemble</b>	<b>277 652</b>	<b>100</b>	<b>306 646</b>	<b>100</b>	<b>338 066</b>	<b>100</b>
	Habitations de fortune	2 633	0,9	1 967	0,6	1 918	0,6
	Cases traditionnelles	22 182	8	20 323	6,6	20 939	6,2
	Maisons ou immeubles en bois	11 575	4,2	11 423	3,7	13 904	4,1
	Maisons ou immeubles en dur	241 262	86,9	272 933	89	301 305	89,1

<sup>1</sup> Selon les définitions Insee :

- Dans le cas d'une habitation de fortune, il s'agit le plus souvent d'une construction précaire faite de bois et de tôles. Ce peut aussi être une maison en ruine ou un bâtiment non destiné à l'habitation, mais qui sont habités. Les logements dont le type de construction est « Construction provisoire » sont automatiquement classés comme habitations de fortune.

- La catégorie de la case traditionnelle recouvre la case de base en bois, mais aussi les cases améliorées par des agrandissements successifs dont certaines parties peuvent être en dur.

- La maison ou l'immeuble en bois renvoie à la maison créole ou aux immeubles anciens.

- La maison ou l'immeuble en dur correspond aux constructions relativement récentes réalisées avec des matériaux tels le béton, les parpaings ou les briques. Elles peuvent avoir une architecture typique ou non.

<sup>2</sup> L'Insee définit la case traditionnelle comme une habitation qui « recouvre la case de base en bois, mais aussi les cases améliorées par des agrandissements successifs dont certaines parties peuvent être en dur. » La notion de « tradition » mérite d'être questionnée au regard de sa définition anthropologique, de l'usage de ces matériaux précaires en fonction du développement de l'île, et du mode d'habiter.

## DES CONDITIONS DE LOGEMENT MARQUÉES PAR LA PERSISTANCE DE DÉFAUTS GRAVES

Ces différents « marchés » de l'habitat reflètent, en termes de statuts d'occupation, les fortes inégalités de revenus, l'habitat informel accueillant ceux qui ne peuvent se loger par ailleurs du fait d'un coût trop élevé. De nombreuses difficultés dans le logement sont donc

liées à ce déficit structurel quantitatif à commencer par la dégradation des conditions d'habitat et le développement de formes d'habitat très précaires. D'après l'Insee, **les conditions de logement des Ultramarins sont encore significativement marquées par la persistance de « défauts graves » et l'importance de la suroccupation.** La situation est tout particulièrement préoccupante à Mayotte où pas moins de 4 logements sur 10 sont en tôle.

### LES CONDITIONS DE LOGEMENT DANS LES DROM HORS MAYOTTE (EN %)

SOURCES / Insee, données 2018, Observatoire des inégalités ; Insee, RP 2019.

	Absence d'eau chaude courante	Logement trop petit par rapport au nombre de personnes dans le ménage	Logement trop bruyant	Logement trop humide
Guadeloupe	19	11	29	47
Martinique	25	11	30	53
Guyane	45	38	31	41
La Réunion	6	16	32	49
France métropolitaine	< 1	7	18	12

Lecture : 45 % des ménages vivant en Guyane occupent un logement non pourvu d'eau chaude courante.

	Guyane		Guadeloupe		Martinique		La Réunion		Total DROM (hors Mayotte)	
	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%	nb	%
Ensemble	82 045	100	173 432	100	166 994	100	338 066	100	760 537	100
Sans électricité dans le logement	8 773	10,7	2 677	1,5	2 083	1,2	1 836	0,5	15 369	2,0
Sans eau chaude dans le logement	42 361	51,6	44 247	25,5	48 268	28,9	29 607	8,8	164 483	21,6
Sans baignoire ou douche et WC à l'intérieur	15 286	18,6	2 797	1,6	2 195	1,3	6 655	2,0	26 933	3,5
Sans chauffe-eau solaire	74 605	90,9	115 417	66,5	126 585	75,8	165 179	48,9	481 786	63,3
Sans pièce climatisée	49 673	60,5	87 940	50,7	119 562	71,6	248 391	73,5	505 566	66,5
Sans tout à l'égout	43 648	53,2	105 554	60,9	91 205	54,6	169 583	50,2	409 990	53,9

### FOCUS SUR MAYOTTE : QUATRE LOGEMENTS SUR 10 SONT EN TÔLE EN 2017

Source : Insee Analyses Mayotte n°18, août 2019

En 2017, Mayotte compte 63 100 résidences principales. La croissance du nombre de logements est dynamique entre 2012 et 2017 : + 4,1 % en moyenne par an, après + 2,4 % entre 2007 et 2012. Elle

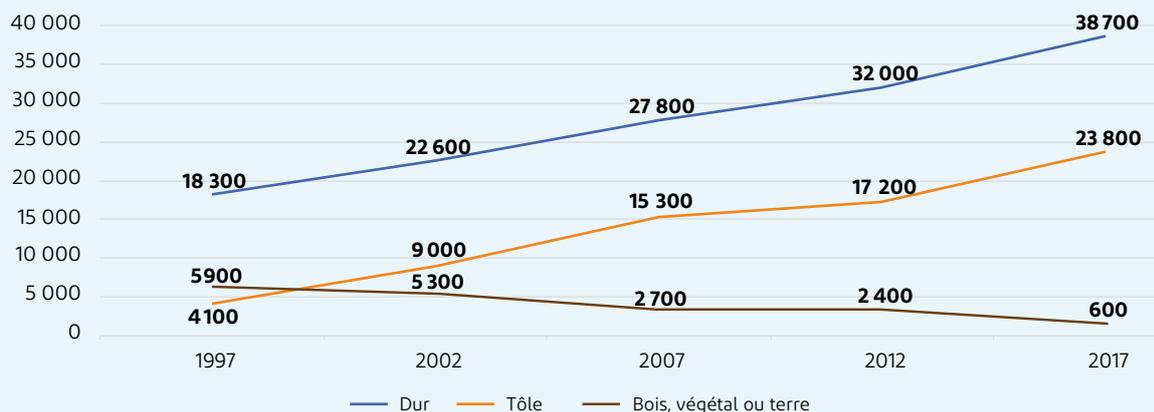
accompagne ainsi la forte hausse de la population sur la période récente (+ 3,8 % en moyenne par an), qui atteint 256 500 habitants en 2017. En vingt ans, le parc de logements et la population ont doublé : en 1997, 130 000 personnes vivaient à Mayotte dans 30 000 habitations.

Le parc de logements de Mayotte reste constitué d'un habitat à deux facettes : des constructions fragiles (maisons en tôle, bois, végétal ou terre) perdurent à côté de bâtiments plus solides en dur. Depuis 1997, les constructions fragiles marquent toujours autant l'habitat mahorais : elles en constituent une part stable, d'environ quatre logements sur dix. Leur nature a cependant évolué dans le temps. Ainsi, en

1997, 21 % des habitations avaient des murs en torchis ou raphia, voire en feuilles de cocotiers, tandis que les cases en tôle ne constituaient alors que 14 % du parc de logements. Dix ans plus tard, en 2007, les cases en tôle sont quatre fois plus nombreuses (33 % du parc) et celles en torchis ou raphia ont diminué de moitié (6 %). En 2017, il ne subsiste plus que 1 % de maisons en bois, végétal ou terre.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RÉSIDENCES PRINCIPALES SELON L'ASPECT DU BÂTI DE 1997 À 2017

SOURCE / INSEE, recensements de la population de 1997 à 2017



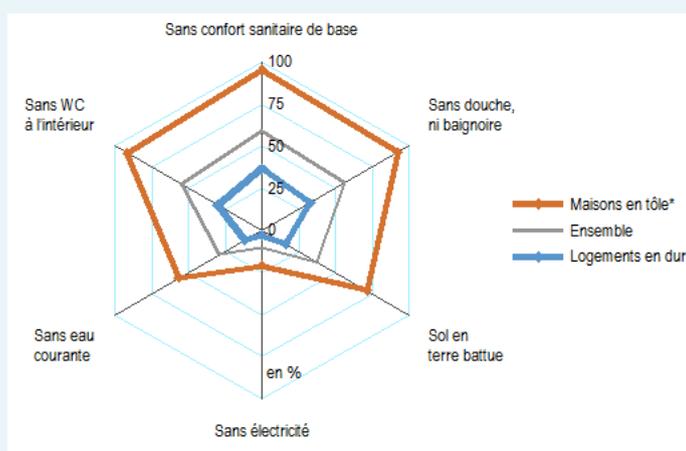
Le confort des logements est encore sommaire en 2017, bien plus encore dans les maisons en tôle. En plus de la problématique de l'accès à l'eau (l'eau manque ainsi dans 29 % des résidences principales), le raccordement électrique des logements n'est pas généralisé. L'électricité reste absente dans 10 % des logements, et jusqu'à 21 % dans les maisons en tôle. Dans la grande majorité de ces maisons en tôle, le

### DES CONDITIONS DE LOGEMENT BIEN PLUS RUDIMENTAIRES DANS LES CASES EN TÔLE

SOURCE / Insee, Recensement de la population 2017.

#### Confort de résidences principales selon le type d'habitat en 2017

\*maisons en tôle, bois, végétal ou terre.

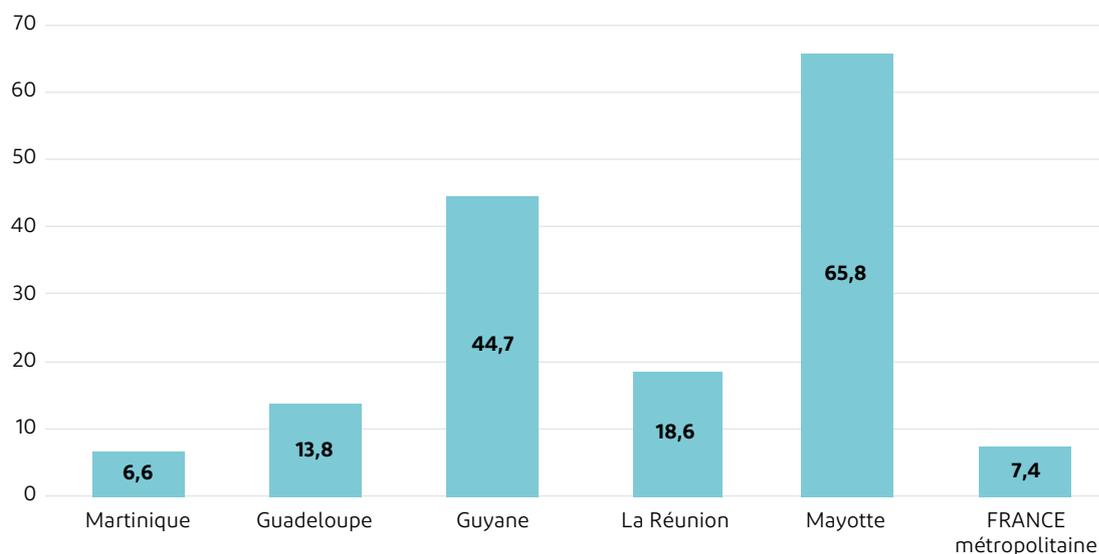


Cette segmentation du parc de logement s'observe avec acuité au niveau de l'habitat en QPV<sup>3</sup> dans les territoires ultramarins. Du fait du mode de définition d'une géographie prioritaire fondé sur les revenus, l'habitat en QPV ultramarin se distingue en effet par la forte proportion

de logements comportant des défauts graves et de formes d'habitat précaire tandis que le parc social y est singulièrement sous-représenté (60 % des résidences principales dans les QPV réunionnais, seulement 19 % en Guyane, contre 74 % dans les QPV de l'Hexagone).

### PART DE LA POPULATION RÉSIDANT DANS UN QUARTIER PRIORITAIRE EN %

SOURCE / Insee, recensement de la population 2018 (RP 2017 pour Mayotte), recensements exhaustifs de 2017 à Mayotte.



<sup>3</sup> Les 5 DROM rassemblent 140 quartiers prioritaires au sein desquels vivent 500 000 habitants.

# LOGEMENT INDIGNE ET DÉVELOPPEMENT DE L'HABITAT SPONTANÉ : UN PHÉNOMÈNE MASSIF, UNE VULNÉRABILITÉ ACCRUE FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

## DÉFINITIONS LÉGISLATIVES

**L'habitat indigne** figure à l'article 4 de la "loi Besson" : « Constituent un habitat indigne les locaux ou 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, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. »

Les notions d'habitat informel et de **secteurs d'habitat informel** ont été introduites à ce même article 4 par l'article 8 de la "loi Letchimy" qui les définit comme : « constitués par des locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes ».

Selon l'instruction relative au traitement de l'habitat indigne dans les DROM du 31 mars 2014, « la typologie des situations et quartiers d'habitat indigne rencontrés a une grande importance. C'est elle qui détermine les premières orientations prises, sur le fond comme au plan des procédures. La typologie qui est présentée ici découle de la prise en compte de trois critères par rapport auxquels il s'agit d'apprécier le degré de dépréciation et de désordre qui caractérise la situation rencontrée :

1. La qualité technique des constructions qui peuvent être plus ou moins salubres, plus ou moins pérennes (pénil) et plus ou moins exposées aux risques ;

2. Le contexte "urbain" des constructions, lesquelles peuvent être, selon les circonstances, soit relativement disséminées ("le diffus") dans le tissu urbain ou naturel, soit au contraire rassemblées en quartier ou morceau de ville. Les pathologies relatives à ce critère concernent les formes d'urbanisation plus ou moins organisées, plus ou moins denses, plus ou moins bien dotées en réseaux, en équipements publics et en services ;

3. Le statut foncier des constructions, selon les cas plus ou moins réguliers ou plus ou moins informels, étant observé que l'habitat informel constitue un facteur d'aggravation dans la mesure où il va souvent de pair avec un cadre urbain inexistant ou désorganisé ; ceci étant, un statut foncier régulier peut aller de pair avec de graves désordres, notamment dans les constructions.

**Sur la base de ces 3 critères, on peut identifier 7 grands cas de figure :**

1. L'habitat indigne diffus (régulier)
2. L'habitat précaire (régulièrement) édifié sur parcelle
3. Les quartiers urbains dégradés (encore) majoritairement réguliers
4. Les quartiers d'habitat informel (massivement) irréguliers, mais récupérables (à 60 % et plus)
5. Les quartiers d'habitat informel (massivement) irréguliers et irrécupérables (à plus de 40 %)
6. Les bidonvilles (massivement) irréguliers et irrécupérables
7. L'habitat précaire, diffus et informel (souvent en zone de risques) »

Figure emblématique du mal-logement en Outre-mer, **la problématique de l'habitat indigne, précaire ou spontané recouvre des situations extrêmement variées qu'a tenté de redéfinir la loi Letchimy ainsi que l'instruction relative au traitement de l'habitat indigne dans les DROM du 31 mars 2014** (cf. encadré). Précisons dès à présent qu'il est souvent constaté un **amalgame entre un bâti spontané (ou illégal) et un bâti insalubre**. Or, les situations sont très variées. Un habitat non autorisé peut être de très bonne qualité. Un bâti insalubre peut avoir été autorisé au moment de sa construction. Dans tous les cas, si un bâti a été édifié sans permis de construire, il est spontané. Ce qui est commun c'est la précarité de l'habitat (en dis-

tinguant notamment l'insécurité juridique de l'insécurité environnementale).

Aux trois critères établis par l'instruction de 2014, on pourrait ajouter plus spécifiquement celui relatif à l'exposition aux risques dont ceux induits par le changement climatique. Un sujet dont se font de plus en plus largement écho les acteurs ultramarins, à l'instar de cette collectivité guadeloupéenne : « on a eu des grosses inondations en mai. Il y a beaucoup de logements exposés au risque inondation et qui sont inondés régulièrement. Il y a aussi une forme de résilience : une fois par an, ces habitants ont l'habitude de changer de meubles, etc. À chaque fois qu'il y a une catastrophe, cela rend visible le sujet du mal-logement. Car sinon, ça reste hors ra-

dars. *Le changement climatique est un facteur de mal-logement qui risque d'être de plus en plus prégnant... Il y aurait une réflexion à avoir sur l'habitat résilient.* » En Guyane, ces dernières années, la situation tend à s'aggraver : avec les inondations liées au changement climatique, ce sont parfois des quartiers entiers qui se retrouvent isolés sans accès aux commerces, sans possibilité de se rendre à l'école, etc.

## UNE PROBLÉMATIQUE PROTÉIFORME TRÈS DIFFICILE À QUANTIFIER

Le caractère protéiforme de l'habitat indigne en Outre-mer (et de ses définitions) conjugué à son développement continu et/ou les difficultés de son repérage dans le dif-

fus explique qu'il soit très difficile d'estimer le nombre de logements concernés. Selon les sources et les définitions retenues, les chiffres peuvent varier considérablement. Dans un rapport datant de 2020, le CGEDD estimait que 12,5 % du parc de logements (soit 110 000 logements) pouvait être considéré comme insalubre et indigne (contre 1,2 % dans l'Hexagone). Dans son avis relatif au PLF 2022, au nom de la commission des lois, l'Assemblée Nationale rappelle que « *on estime aujourd'hui que 105 756 logements (sur 900 000 au total) sont concernés dans les cinq DROM, un chiffre révisé à la hausse depuis 2017 grâce à une meilleure connaissance des situations d'habitat indigne et informel.* »

À partir de sources certes disparates et parfois anciennes, **il semble cependant possible d'estimer le nombre de logements indignes (toutes catégories confondues) à près de 150 000 (cf. tableau ci-dessous).**

### ESTIMATION DU NOMBRE DE LOGEMENTS INDIGNES ET/OU INFORMELS SUR CHACUN DES DROM

DROM	Estimation	Source et commentaire
<b>Guyane</b>	57 sites avec 15 209 personnes  94 secteurs potentiellement indignes identifiés au sein desquels 24 % de la population guyanaise vivrait  <b>8 886 logements insalubres</b> dont 4576 irrémédiablement  <b>37 287 constructions spontanées</b> dont 4 300 en zone à risque et 8912 en secteur potentiellement insalubre (donc 13 300 logements à traiter en urgence)	Recensement DEAL 2021 sur plateforme bidonville  DGTM 2019 (études sur des données 2016 et 2018), Observatoire de l'habitat de la Guyane   AUDeG  Recensement DEAL 2014 15 % de cet habitat potentiellement insalubre est qualifié de bidonville Étude en cours de réactualisation  Rapport d'observation de l'Audeg, novembre 2018 Données établies en 2015 sur seulement 9 communes étudiées et en cours de réactualisation depuis 2019 (sur 5 communes, on observe une hausse du nombre de constructions spontanées)
<b>Martinique</b>	<b>31 828 logements privés</b> vétustes dont 24 419 logements dégradés et 7 409 logements très dégradés	Observatoire de l'habitat indigne, DEAL, 2019 (identification à partir des données cadastrales)
<b>Guadeloupe</b>	<b>30 000 logements insalubres</b> répertoriés	D'après le diagnostic 2020 du PLH de Cap Excellence (source non indiquée)
<b>Mayotte</b>	Près de <b>40 000 logements</b> : - 24 400 logements en tôle - 14 330 logements en dur sans confort sanitaire de base	Insee, Rp 2017
<b>La Réunion</b>	<b>17 756 bâtis indignes</b> dont 4 500 exposés à un risque naturel élevé	Observatoire habitat indigne, Agorah, 2020

Schématiquement, l'habitat indigne se manifeste sous plusieurs formes qui prend des proportions très différentes selon les territoires :

### Les quartiers d'habitat informel : une réponse à des besoins en logement non remplis.

L'habitat spontané peut prendre la forme d'importants bidonvilles qui se sont développés autour ou dans la continuité des centres urbains mais également de constructions plus diffuses. « *Faisant partie intégrante des modes d'habiter et des modes de production de la ville, l'urbanisation spontanée concerne toutes les catégories de population, de précaire à aisée, rompant ainsi avec la représentation commune du bidonville, et regroupe une large gamme d'habitats, de l'abri en tôle à la villa en dur.* » souligne le GRET. L'ensemble des territoires d'Outre-mer a ainsi connu un développement important de l'habitat informel au cours du XXe siècle en réponse à l'exode rural et dans un contexte de déficit de logements disponibles.

- **En Martinique** par exemple, l'éruption de la Montagne Pelée à la fin des années 1920 a fait migrer des populations, à l'origine du développement de quartiers entiers de « maisons mobiles ».
- **En Guadeloupe**, d'importants quartiers d'habitat informel sont présents sur l'agglomération pointoise, où ils prennent la forme de véritables « bidonvilles », mais il y en a aussi en moindre mesure dans les autres communes, en général à la lisière des centres bourgs et sur des périmètres plus réduits. Sur le territoire de Cap Excellence par exemple, le périmètre du NPNRU englobe des quartiers d'habitat privé, formel ou informel, indigne ou abandonné : avec plus de 90 logements prévus à la démolition, Vieux Bourg en est l'exemple le plus illustratif.
- **En Guyane et à Mayotte**, l'origine de ces zones est plus complexe à identifier, mais elle est liée en partie à l'immigration depuis les pays voisins qui, faute d'un dispositif d'accueil organisé, s'est traduite par des installations anarchiques à divers endroits parfois très exposés aux risques naturels, notamment dans des fonds de vallées enclavées et dans des zones littorales menacées par la houle, les inondations, etc. Auditionnée par les rapporteurs de l'Assemblée Nationale, la DHUP estimait que 1 000 logements informels supplémentaires par an étaient édifiés à Mayotte et en Guyane. Ce phénomène touche particulièrement la Guyane ; son territoire immense de 84 000 km<sup>2</sup> offre à la population des opportunités d'installation sur de grandes parcelles pour y construire une maison individuelle et disposer de terrains pour une agriculture de subsistance: 40 % des

nouvelles habitations construites en Guyane y seraient réalisées sans autorisation <sup>4</sup>,

- **À La Réunion**, les opérations de RHI ont conduit à la quasi-disparition des phénomènes de bidonvilles bien qu'il subsiste des formes d'habitat spontané ou informel en diffus.

Si tout l'habitat spontané n'offre pas de conditions d'habitat insalubre ou indigne (mais reste en revanche précaire du fait de son « illégalité »), une partie de ces auto-constructions génère de l'insalubrité à moyen/long terme du fait de l'absence de viabilisation primaire, du nonaccès aux services de base et d'une localisation parfois en zones à risque. En Guyane, le phénomène connaît une croissance exponentielle. En 2015, l'AUDeG recensait ainsi près de 37 300 constructions spontanées (sur 9 communes étudiées) dont 11 % se situaient en zone à risque et 24 % dans des secteurs potentiellement insalubres (cf. encadré ci-après). La DHUP y recensait quant à elle un stock de 18 000 logements informels non raccordés aux réseaux. <sup>5</sup>

Comme l'explique cette collectivité guyanaise, « *ce sont souvent des quartiers qui se créent sur un terrain agricole, avec progressivement une densification qui se fait, des sous-locations qui s'organisent sur une parcelle avec plusieurs maisons. En général, il y a une demande formulée auprès de la mairie de raccordement ou d'autorisation d'occupation. La mairie concède à mettre l'électricité mais le problème c'est le réseau d'eau. Ils sont catégorisés en habitat indigne car ils n'ont pas tous les réseaux mais souvent ce sont des villas relativement propres.* » Le Schéma d'Aménagement Régional de Guyane opère ainsi une distinction entre des habitations édifiées dans des « espaces ruraux habités » pouvant à terme être structurés (2 719 bâtiments en 2021) et les habitations édifiées en secteur à risque naturel non constructible (4 560 en 2021 soit + 49 % par rapport à 2016). **À Mayotte, ce sont plus de 8 000 cases qui sont exposées à des risques naturels et, selon l'Insee, plus de la moitié des maisons en tôle (56 %), soit plus de 13 500 logements, ne disposent pas de l'eau courante dans leur logement.**

<sup>4</sup> Selon une lettre de la Cimade pour la ministre des Outre-mer en novembre 2019.

<sup>5</sup> Cf. Rapport d'information AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER sur l'habitat en Outre-mer.

## L'HABITAT SPONTANÉ EN GUYANE : UN PHÉNOMÈNE QUI CONNAÎT UNE CROISSANCE EXPONENTIELLE

Source : rapport d'observation de l'AUDeG, novembre 2018 et rapport d'évaluation du Schéma d'Aménagement Régional, AUDeG, 2022

Dès 2004, un outil de repérage du bâti spontané basé sur la technique de la photo-interprétation couplée à des visites de terrain a été développé par l'AUDeG afin de recenser, d'analyser les dynamiques de construction et de prioriser des secteurs d'intervention en se basant sur trois indicateurs de vigilance : l'exposition des constructions sans autorisation d'urbanisme aux risques naturels et technologiques, la consommation des espaces agricoles et naturels et le caractère d'insalubrité.

En 2015 et sur les neuf communes étudiées, ont été recensées **37 287 constructions spontanées** (soit 41 % du bâti), soit 19 512 de plus qu'en 2001. Le phénomène

croît en moyenne de 5,4 % par an entre 2001 et 2015, avec une accélération observée sur la période 2011-2015 (+ 6,0 % par an). Ainsi, ce sont en moyenne près de 1 400 nouvelles constructions par an qui ont été édifiées sans autorisation d'urbanisme depuis 2001. Les données en cours de consolidation pour 2019 (sur 5 communes) montrent que le phénomène ne faiblit pas avec une hausse de 16 % observée à Macouria, de 9 % à Matoury et à Montsinéry.

En 2015, **11 % du bâti spontané se situe en zone à risques** (inondations, technologique, mouvement de terrain, érosion du littoral) inconstructible, soit près de 4 300 constructions et **24 % se trouve dans un secteur potentiellement insalubre** soit 8 912 constructions. 4 % cumulaient les deux, soit 1 394 constructions.

	Cayenne	Rémire-Montjoly	Matoury	Macouria	Montsinéry-Tonnégrande	Roura	Kourou	Saint-Laurent	Mana	Ile de Cayenne	CACL	Total périmètre
Nbre de constructions spontanées en 2015	3 065	2 919	7 201	4 986	2 315	2 661	2 204	8 463	3 473	13 185	23 147	32 287
Taux de croissance annuelle moyen entre 2011 et 2015	6,2 %	7,0 %	7,6 %	6,7 %	9,1 %	8,4 %	5,2 %	5,1 %	0,9 %	7,1 %	7,4 %	6,0 %
Part du bâti spontané sur le bâti total	18 %	30 %	52 %	60 %	80 %	69 %	14 %	59 %	62 %	33 %	42 %	41 %
Part en zone à risques	19 %	9 %	8 %	18 %	0 %	7 %	18 %	12 %	11 %	11 %	11 %	11 %
Enjeux de développement	Part sur périmètre OIN	6 %	8 %	12 %	18 %	8 %	0 %	4 %	11 %	21 %	10 %	11 %
	Part en ZAE	5 %	4 %	2 %	1 %	0 %	0 %	4 %	1 %	0 %	3 %	1 %
	Part sur périmètre NPNRU	51 %	6 %	18 %	0 %	0 %	0 %	0 %	22 %	0 %	23 %	8 %
	Part en ZAC	1 %	1 %	12 %	0 %	0 %	0 %	18 %	6 %	0 %	7 %	4 %
Part en secteur potentiellement insalubre	53 %	18 %	39 %	22 %	1 %	2 %	3 %	26 %	16 %	38 %	26 %	24 %
Part en secteur critique (inconstructibilité + insalubrité)	16 %	2 %	5 %	8 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	7 %	6 %	4 %
Part en zones agricoles	0 %	0 %	3 %	58 %	85 %	33 %	44 %	30 %	56 %	2 %	26 %	31 %
Part en zone naturelle protégée	0,3 %	0,7 %	0,1 %	0,2 %	0,0 %	4,7 %	2,2 %	0,4 %	5,3 %	0,2 %	0,7 %	1,8 %

Un point commun à l'ensemble de ces quartiers d'habitat spontané est qu'ils véhiculent de nombreuses représentations. Considérés comme des quartiers de relégation concentrant les populations étrangères, en situation illégale sur le territoire, ils sont aussi perçus comme une source d'insécurité importante, susceptible de générer une perte d'attractivité. À défaut de bénéficier d'enquêtes exhaustives, **certaines enquêtes sociales préalables menées dans le cadre d'opérations d'évacuation ou de RHI montrent cependant que l'occupation de ces quartiers est mixte et diverse** : si les étrangers en situation irrégulière y sont effectivement présents dans des proportions relativement importantes, y cohabitent également des personnes en situation régulière (dont, à Mayotte, de nombreux habitants disposant de carte de séjour d'1 an qui ne leur donne pas droit au logement social) ainsi que des Français. Le quartier de Carobole

dans la commune de Koungou à Mayotte illustre bien cette situation : sur 200 ménages, 50 % sont français et 42 % avec des titres de séjour d'un an, bien loin de l'imaginaire collectif de bidonvilles habités par des étrangers sans droit ni titre. Pourtant, les enquêtes de terrain ont montré que ces ménages étaient très éloignés du droit commun, la plupart du temps à cause d'une méconnaissance de leurs droits.

### L'habitat traditionnel dans le diffus

L'habitat indigne recouvre également des situations de constructions plus anciennes, parfois autorisées, mais vétustes et/ou ne disposant pas du confort de base et qui pour certaines sont abandonnées.

En Guadeloupe et à La Réunion (et dans une moindre mesure en Martinique), il s'agit d'un habitat traditionnel (la « case créole ») qui n'a pas été rénové en profondeur et qui de ce fait, n'est plus conforme aux normes actuelles de construction et de confort. Pour rappel, **l'Insee comptabilisait en 2019 plus de 26 000 cases traditionnelles sur les 4 DROM (hors Mayotte) dont près de 21 000 sur le seul territoire réunionnais.** Ces logements sont le plus souvent situés dans les écarts, voire dans des zones rurales, agricoles ou à risque naturel et habités par des propriétaires occupants souvent âgés. Les statuts fonciers et d'occupation de ces habitats sont complexes : les occupants ne disposent pas toujours d'un titre de propriété, ou bien ont été régularisés a posteriori. Sur certains territoires (à La Réunion notamment), cela peut également concerner la première génération des logements évolutifs sociaux (LES) dont les travaux de finition n'avaient pas toujours abouti.

En Guyane, dans les bourgs et villages isolés, en général le long des fleuves, l'habitat traditionnel des « noirs marons » ou des Amérindiens est essentiellement constitué de carbet ou de petites cases d'une pièce, en bois et couvertes de tôles ondulées ou de paille, sans aucun réseau d'eau ou d'électricité. L'habitat souvent dégradé, l'absence de réseaux d'évacuation des eaux usées et de ramassage des ordures ménagères, font de ces bourgs des sites potentiellement insalubres malgré les efforts réalisés ces dernières années pour organiser la gestion des ordures ménagères et pour équiper les carbets en panneaux solaires.

#### • Le petit collectif de centre bourg

Dans les centres bourgs, on identifie une autre typologie de logement insalubre, cette fois-ci en collectif : il s'agit de petits bâtiments, en général R+2, le plus souvent abandonnés et squattés mais parfois encore habités par leurs propriétaires ou des locataires. On y retrouve également des marchands de sommeil (fonds de cour, etc.).

Le phénomène est particulièrement visible aux Antilles, à l'instar de Pointe-à-Pitre. La DEAL de Guadeloupe estime même que 30 % des logements en centre bourg sont vacants. Une partie de ce parc vacant est très dégradé voire en état d'abandon du fait de problèmes d'indivision le plus souvent. L'Insee note d'ailleurs que 41 % de ces logements n'ont pas l'eau ou l'électricité, et 17 % sont des habitations de fortunes/en matériaux légers (bois et tôle). Bien qu'on ne puisse pas les qualifier d'indignes étant donné qu'en théorie, ils sont inoccupés, ce sont des logements qui sont souvent squattés par des personnes sans abri, les mettant par là même en situation de danger. De plus, ils génèrent des poches de dégradation et vétusté dans les centres urbains, et contribuent à la rareté du foncier constructible. Ces centres anciens font aujourd'hui

pour certains l'objet d'interventions dans le cadre d'Action Cœur de Ville et/ou de Petite Ville de Demain.

À La Réunion, des pratiques de marchands de sommeil dans des petits immeubles anciens des centres urbains sont de plus en plus signalées<sup>6</sup>. Ces habitations sont « découpées » pour accueillir des populations en exclusion et plus particulièrement des familles originaires de l'Océan Indien, dans des conditions de logement extrêmement dégradées, voire dangereuses.

En Guyane, des poches d'insalubrité occupent souvent les fonds de cours ou des immeubles dégradés<sup>7</sup> et sont, en général, le fait de « marchands de sommeil » qui louent des logements indignes à une population souvent étrangère, et fréquemment en situation irrégulière. L'insalubrité revêt plusieurs formes : surpopulation et promiscuité, présence d'animaux nuisibles (rats, cafards...), humidité, nuisances de l'environnement, taudis, squats etc.

#### • L'émergence des copropriétés dégradées

Phénomène relativement émergent mais désormais visible aux Antilles et à La Réunion en particulier, la problématique des copropriétés dégradées est encore peu investie Outre-mer.

Les acteurs qui interviennent dans des copropriétés dégradées rapportent des variations d'intensité dans les situations : **des bâtis anciens et/ou des malfaçons qui entraînent de mauvaises conditions d'habitat, des problèmes d'isolation et d'humidité jusqu'aux risques de péril.** La question des malfaçons se pose notamment dans certaines opérations de défiscalisation. Par ailleurs, les copropriétés dégradées peuvent être particulièrement marquées par la problématique des **marchands de sommeil**, et peuvent accueillir des ménages très précaires avec des niveaux d'impayés inquiétants. Selon une collectivité interrogée à ce sujet, au titre des critères de l'Anah, une vingtaine de copropriétés de l'agglomération pourrait bénéficier d'un Plan de Sauvegarde, ce qui pose la question des moyens financiers et de l'ingénierie à déployer pour mettre en place un suivi-animation à la hauteur. La Réunion est aujourd'hui le seul territoire d'Outre-mer à bénéficier d'un PDS (cf. encadré ci-après). Au-delà, s'interroge cette collectivité, les copropriétés posent un problème de fond en Guadeloupe : *« est-ce que la population a réellement les moyens d'être propriétaire, notamment sur du collectif ? Avec les prix actuels et les charges... »*

<sup>6</sup> Éclairage régional FAP 2015.

<sup>7</sup> Rapport d'information n° 88 (2006-2007) de M. Henri TORRE, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2006, <http://www.senat.fr/rap/ro6-o88/ro6-o885.html>

## LE PLAN DE SAUVEGARDE DE LA CHAUMIÈRE À LA RÉUNION, UNE PREMIÈRE POUR L'OUTRE-MER

Le quartier de la Chaumière, à Saint-Denis de La Réunion, est un grand ensemble construit au début des années 1960. Il est constitué de cinq immeubles et d'une trentaine de maisons individuelles, appartenant à environ 400 propriétaires privés (1 700 habitants), ainsi que d'une école. Les problématiques liées au cadre bâti y sont multiples. Soliha Réunion, qui y a réalisé un diagnostic au premier semestre 2022, fait état d'une organisation complexe, de dégradations importantes des logements et espaces extérieurs, de la paupérisation d'une partie des locataires et propriétaires occupants (taux d'impayés élevé, gestion difficile...), et d'une problématique d'image<sup>1</sup>.

Alors que le quartier avait été inscrit dès le début de l'année 2022 dans la « stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté » mobilisant des crédits spécifiques, il fait désormais l'objet d'un Plan de sauvegarde, par arrêté préfectoral du 5 juillet 2022. Il s'agit là d'une première pour un territoire ultramarin. Les études préalables et pré-opérationnelles sont en cours jusqu'en 2023<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <https://soliha.fr/actualites/etude-prealable-et-pre-operationnelle-de-la-copropriete-de-la-chaumiere-a-saint-denis-de-la-reunion/>, consulté le 12 septembre 2022.

<sup>2</sup> <https://www.ipreunion.com/saint-denis-actualite/reportage/2022/07/13/habitat-saint-denis-installe-la-commission-d-elaboration-du-plan-de-sauvegarde-de-la-chaumiere.154833.html>, consulté le 12 septembre 2022.

## DES RÉPONSES ET DISPOSITIFS D'INTERVENTION INSUFFISANTS ET INADAPTÉS

Si la Loi Letchimy a constitué, de l'avis de tous, une avancée majeure dans l'adaptation des outils « traditionnels » de lutte contre l'habitat indigne aux particularités locales, elle ne semble pas avoir totalement permis de faire face à l'ampleur des besoins tels qu'ils s'expriment, tout particulièrement en Guyane et à Mayotte. Le problème se pose différemment à La Réunion où la quasi-disparition des grandes poches d'habitat insalubre a laissé place à une réalité bien plus diffuse et aussi plus complexe à repérer et à traiter. Il semble ainsi demeurer de nombreux obstacles : le repérage et le suivi du développement de l'habitat indigne, la lutte contre l'indivision et/ou la régularisation foncière, le relogement (dans quels types de produits ?), et plus largement le manque de moyens financiers et/ou le manque de volonté politique dans un contexte où la gouvernance et le pilotage sont désormais dévolus aux collectivités (rôle des Plans communaux et intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne - PCLHI et PILHI).

Dès 2017, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), dans un avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les DROM<sup>8</sup>, indiquait à ce sujet qu'« *il faut reconnaître que les collectivités ultramarines sont confrontées à des obstacles matériels nombreux et indissociables du problème global de développement qui touche les DROM : la faiblesse de l'ingénierie locale, le travail informel et les situations de séjour irrégulier*

*qui favorisent l'émergence de "bidonvilles" autour des agglomérations, les difficultés de mobilisation du foncier en raison des litiges relatifs aux titres de propriété, une moindre maîtrise des coûts de construction en raison des prix supérieurs des matériaux importés sont autant de facteurs retenus par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour expliquer les limites de l'action en faveur de l'habitat digne en Outre-mer. »*

En 2022, la politique LHI est une priorité au niveau de la DGOM en lien avec la Dihal qui se traduit notamment par :

- Une évaluation débutée en mars 2022 de la Loi Letchimy avec une réflexion sur les adaptations possibles pour Mayotte et la Guyane et l'élaboration d'un plan d'actions ;
- Une réflexion autour de l'adaptation de la politique de résorption des bidonvilles aux spécificités des Outre-mer ;
- Une réflexion autour de l'adaptation du cadre réglementaire du CCH pour permettre le financement à l'investissement des structures d'hébergement afin de faciliter le déploiement de solutions temporaires pour le relogement des occupants.

### Des difficultés liées au repérage et à la mise en œuvre d'une stratégie

L'action de lutte contre l'habitat indigne souffre en premier lieu d'un **manque de connaissance du problème, de son ampleur et de la diversité des situations qu'il recouvre**. Comme le résume notam-

<sup>8</sup> Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH). *Avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les départements d'Outre-mer (notamment aux Antilles et à la Réunion)*. Rendu le 26/09/2017 dans le cadre de l'étude sur « L'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer, année 2017 ». 16/05/2018. Paris : La Documentation française.

ment la CNCDH<sup>9</sup>, les données relèvent bien souvent encore d'estimations car « *comme le soulignent les agents de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) auditionnés par la CNCDH, la méthode habituellement employée pour mesurer le "parc privé potentiellement indigne" ne s'applique pas dans les territoires d'Outre-mer. En effet, elle repose sur l'élaboration d'une base de données recoupant classement cadastral et données sur les revenus, qui sont, l'un et l'autre, renseignés de manière plus parcellaire en Outre-mer que dans les départements métropolitains.* »

Le foisonnement d'outils et de dispositifs existants oblige par ailleurs les acteurs locaux à structurer l'aspect stratégique de leur intervention en matière d'amélioration de l'habitat. La loi du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des Outre-mer a, pour cela, rendu obligatoire la démarche d'un plan communal ou intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PILHI) proposé par l'instruction du 24 mars 2014. Ces PILHI (ou PCLHI au niveau communal) visent à **élaborer une stratégie territoriale de solutions adaptées aux différentes situations** qui repose sur un diagnostic partagé par les différents partenaires publics et acteurs sociaux et un engagement de chacun des acteurs sur leur champ de compétence. Cette stratégie se décline en un plan d'actions sur 6 ans. Il s'agit ainsi de dépasser le traitement au cas par cas des situations d'insalubrité et de logement indigne.

Si la démarche des plans locaux est généralement jugée intéressante en ce qu'elle donne une certaine visibilité au phénomène de l'habitat indigne et aux stratégies d'intervention à mettre à place, le déploiement des PCLHI et des PILHI se fait cependant de manière très progressive et inégale selon les territoires<sup>10</sup> :

- **En Guadeloupe**, aucun n'a été validé, seules les communautés d'agglomération de Cap Excellence et de Nord Grande Terre ont débuté leurs études ;
- **En Martinique**, les trois EPCI existants ont mis en place ou sont en cours d'élaboration d'un PILHI ;
- **En Guyane**, seul la CACL (Cayenne) travaille actuellement à l'élaboration d'un PILHI qui intégrera plus largement un comité intercommunal de l'habitat (avec la CIL) ;
- **À Mayotte**, la CADEMA (Mamoudzou) a établi son PILHI tandis que de nombreuses communes ont mis en place un PCLHI ;
- Enfin, **La Réunion** dispose d'un PDLHI très actif depuis sa mise en place en 2011 et a connu un déploiement relativement important des plans locaux : sur l'île, trois PILHI sont désormais opérationnels.

L'un des principaux obstacles réside à nouveau dans la faiblesse de l'ingénierie locale, l'éventuel manque de volonté politique et/ou la structuration très récente des EPCI. En outre, du fait de la forte présence des bailleurs sociaux, il reste encore « *difficile de sortir de la réflexion sur le parc social* » dans le cadre des PLH comme en témoigne une collectivité aux Antilles. « *La question du parc privé est moins approfondie alors que c'est un gros enjeu* ». D'aucuns considèrent également que le PILHI aurait eu intérêt à être pré-opérationnel et non uniquement stratégique. « *On élabore le PILHI mais c'est compliqué. On est en phase de repérage avec des bases de données pas fiables. Il faudrait pouvoir dire quelque chose en plus des situations foncières, administratives, etc. La démarche est très intéressante mais très frustrante. Des poches d'insalubrité, il y en a un paquet mais on sait qu'on interviendra que sur deux îlots... Les PILHI ont peut-être plus vocation à observer et à prévenir.* »

## À DÉFAUT DE DONNÉES STATISTIQUES FIABLES, LE RECOURS À UNE APPROCHE PARTENARIALE ET QUALITATIVE : L'EXEMPLE DU PILHI DE LA CACL EN GUYANE

Dans le cadre du PILHI, la CACL a mis en place un diagnostic sur le volet « Habitat indigne », un axe fort du PLH, en travaillant sur la réactualisation de ces données notamment les aspects liés à la dignité. L'absence de données fiables a conduit la CACL à se tourner vers des méthodes « alternatives ».

« *Le PILHI se base sur des données liées à la DRFIP (base Filocom ndlr). Ce sont des compléments d'information précieux mais en Guyane, les données manquent. Il a fallu réadapter la méthode. On a donc utilisé les orthophotoplans de l'EPFA de 2018 et les couches d'habitat spontané ont été actualisées puis*

*on a associé des données qualitatives (entretiens avec des associations, visites de terrain) qui ont conduit à un résultat relativement fiable. On a pu vérifier cette fiabilité car on a lancé quelques opérations.* »

**Un diagnostic approfondi piloté par la CACL, compilant l'ensemble des données de chaque partenaire et des enquêtes de terrain menées entre 2021 et 2022, a ainsi permis d'identifier 7 102 logements indignes soit plus de 36 000 personnes dans 78 secteurs situés sur les communes de l'agglomération.**

<sup>9</sup> CNCDH, op. cit.

<sup>10</sup> Instituées en 2011 en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane et à La Réunion, un PDLHI a été instauré à Mayotte en mai 2021.

S'agissant plus spécifiquement des enjeux relatifs à la résorption des bidonvilles, on soulignera **l'intégration progressive des Outre-mer dans la politique nationale de résorption des bidonvilles pilotée par la Dihal** qu'appelaient de leurs vœux de nombreux acteurs et rapporteurs. Cette évolution s'incarne aujourd'hui dans l'ouverture de la plateforme numérique résorption-bidonvilles aux DROM. Le travail de recensement est en cours.

## Des situations foncières complexes

La lutte contre l'habitat indigne se heurte principalement à des situations complexes – indivisions non résolues, occupation à titre gratuit, propriété contestée, etc. – qui, bien que les outils juridiques aient pu évoluer (voir encadré ci-après), demeurent difficiles et souvent très longues à résoudre.

La lutte contre l'indivision constitue un enjeu majeur, et souvent préalable, à l'amélioration des conditions de logement des ménages ultramarins : il est très complexe, voire impossible, de traiter un logement dont la question de la propriété foncière et du bâti n'est pas résolue. **En Guyane, ce sont 28 % des terrains privés qui seraient en indivision selon l'AUDeG.** De nombreux

propriétaires sont également sans droit ni titre en raison de constructions sous forme d'habitat spontané. D'après le cadastre de la Martinique, 60 % du parcellaire appartient à des personnes physiques. Or, 26 % de cette surface correspond à une propriété en indivision et 14 % à des successions ouvertes, ce qui implique que 40 % du foncier privé est gelé.

En Martinique, l'ADIL a à ce sujet un rôle prépondérant notamment dans l'information des ménages : la CAF et la Communauté d'agglomération de l'Espace Sud Martinique lui ont ainsi confié **une mission spécifique d'aide à la sortie de l'indivision**. Le rôle de l'ADIL sur ce thème est de sensibiliser et d'accompagner les ménages à la sortie d'indivision. Par ailleurs, a été instauré à la fin de l'année 2017 un **GIP Martinique Titrement**, dont la mission est « *de résorber la problématique liée à l'absence massive de titres de propriété* »<sup>11</sup>, qui concernerait 35 % des ménages de Martinique. Celui-ci a très récemment été remplacé par la création, en août 2022, d'un nouveau GIP Sortie de l'indivision et titrement Martinique. **L'une des principales missions de l'agence des 50 pas géométriques<sup>12</sup> est quant à elle de régulariser les situations des ménages installés avant 1995 sur la bande littorale.** Au 26 janvier 2018, 68 % de la superficie de la zone des 50 pas géométriques étaient régularisés ou en cours de régularisation.

## UNE LOI RÉCENTE POUR FACILITER LA SORTIE DE L'INDIVISION SUCCESSORALE

Les départements et régions d'Outre-mer sont confrontés à des difficultés particulières dans le domaine de la gestion foncière. La propriété des biens s'y trouve difficile à établir en raison d'une multiplication des indivisions : 40 % des biens privés ont donné lieu à une indivision bloquée d'après le rapport récent établi par le député Letchimy<sup>1</sup>. Un constat qui a donné lieu à une loi « visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en Outre-mer ».

Ce dispositif dérogatoire est réservé aux successions ouvertes depuis plus de 10 ans : le dispositif prévoit la notification (aux indivisaires) et la publicité du projet de vente ou de partage (affichage de l'acte de vente ou de partage dans l'immeuble, sur le site de la chambre des notaires, etc.) ; passé un délai de trois à quatre mois, l'unanimité des indivisaires n'est plus requise. Ce récent dispositif semble peu, voire pas appliqué, en lien notamment avec la réticence

des notaires : « Les notaires ont freiné l'application de cette loi en demandant notamment la parution d'un décret d'application qui n'était pas nécessaire », déclare M. Letchimy. M. Dupont-Moretti, garde des Sceaux, a rappelé aux notaires leurs obligations lors de leur congrès annuel en octobre 2020 : « (...) *Je n'ignore pas que cette loi crée une procédure nouvelle et que, comme toute nouveauté, elle inquiète parfois. Je vous demande toutefois de vous saisir de l'opportunité de cette réforme dans l'intérêt de nos concitoyens d'Outre-mer qui sont parfois piégés trop longtemps dans de vieilles indivisions insolubles.* »

<sup>1</sup>LETCIMY, Serge. Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en Outre-mer (n°850). N° 1452. Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 novembre 2018.

<sup>11</sup> DEAL Martinique, « Conseil Départemental de l'Habitat et de l'Hébergement », 22 novembre 2018.

<sup>12</sup> Établissement Public à caractère Industriel et Commercial (E.P.I.C.) créé en 1996, placé sous la tutelle des ministres chargés de l'urbanisme et de l'Outre-mer. Elle constitue le guichet unique pour toutes les demandes de régularisation d'occupation sur la zone des cinquante pas géométriques (81,20 à partir de la plus haute limite de la marée – 806 hectares environ), et peut engager aussi des travaux d'aménagement et de mise en valeur de ce foncier d'État. Elle est financée principalement via la taxe spéciale d'Équipement, les produits des cessions de terrains ainsi que des subventions.

À La Réunion, la CAF et le Département proposent des aides financières permettant aux ménages ou aux communes de financer les frais de recherche des indivisaires (via des généalogistes) ou les frais de notaires. Le dispositif RSO (Régularisation du Statut d'Occupation) porté par le Département propose une subvention de 3 000 € (par héritier) pour financer la régularisation d'un acte de propriété, si le ménage s'engage à réaliser des travaux d'amélioration lourde de son logement. Toutefois, ces aides restent « discrètes » et il existe peu de communication à ce sujet. Bien plus, elles nécessitent que le ménage soit en possession d'un titre de propriété, ce qui n'est pas toujours le cas, renvoyant à la situation des ménages sans titre.

À Mayotte<sup>13</sup>, la situation foncière semble encore plus complexe qu'ailleurs du fait du chevauchement entre les règles coutumières souvent orales et les règles de droit commun écrites, ainsi que la disparition, dans les années 1990, des archives départementales. Le cadastre de Mayotte n'est pas fixé dans sa totalité et, par conséquent, le territoire connaît de nombreuses difficultés en lien avec le foncier : difficulté à pouvoir identifier le propriétaire d'une parcelle ; difficulté des ménages à pouvoir faire reconnaître un titre de propriété ; conflits entre voisins sur les limites des possessions ; occupants sans titre ; etc. Les problématiques cadastrales ne concernent pas que les particuliers puisque le domaine public à Mayotte est lui-même réparti entre l'État, détenteur de la zone des 50 pas géométriques, la collectivité départementale, détentrice de droit du reste du foncier public et les communes à qui la collectivité départementale rétrocède des parcelles sur le territoire communal. Cette répartition génère des situations complexes, notamment pour les occupants de ces parcelles. Forte de ces constats, une commission d'urgence foncière (CUF) a été créée à Mayotte par la loi du 28 février 2017. Elle est devenue opérationnelle en 2019 avec pour mission de dresser l'inventaire des problématiques et de rechercher des solutions entre les intérêts des personnes aptes à revendiquer les bénéfices d'un titre et ceux des occupants de longue date de ces parcelles titrées. Auditionnée par l'Assemblée Nationale, sa présidente résume ainsi la situation : « *il est difficile de faire rentrer des situations de fait issues d'un long passé d'inapplication du droit, dans un cadre légal acceptable.* »

## Des aides aux ménages difficiles à mobiliser

Les outils incitatifs jouent un rôle de prévention dans la dégradation des situations et permettent de mieux prendre en compte les situations des propriétaires. Il existe deux principaux dispositifs d'amélioration du parc privé existant, complémentaires en termes de publics visés.

Le premier est **l'aide d'amélioration de l'habitat (AAH) financée dans le cadre de la LBU**, permettant d'accompagner les propriétaires occupants à faibles revenus dans leurs travaux d'amélioration de l'habitat. Globalement en diminution depuis 2017, cette aide est particulièrement peu mobilisée en Guyane et à Mayotte. En 2021, les aides octroyées pour l'amélioration de l'habitat privé restent à un niveau stable et ont concerné au total 1 025 logements. Plus de 50 % de cette aide a été mobilisée en Martinique (570 logements financés contre 421 en 2020), dans le cadre du Plan Territorial Logement Martinique qui fait de la réhabilitation une véritable priorité locale. À Mayotte, pour la première fois, ce sont 9 dossiers qui ont été déposés grâce à la dynamique portée par la communauté d'agglomération de Dombeni-Mamoudzou dans le cadre de l'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) Logement d'Abord<sup>14</sup> (cf. diagramme ci-contre).

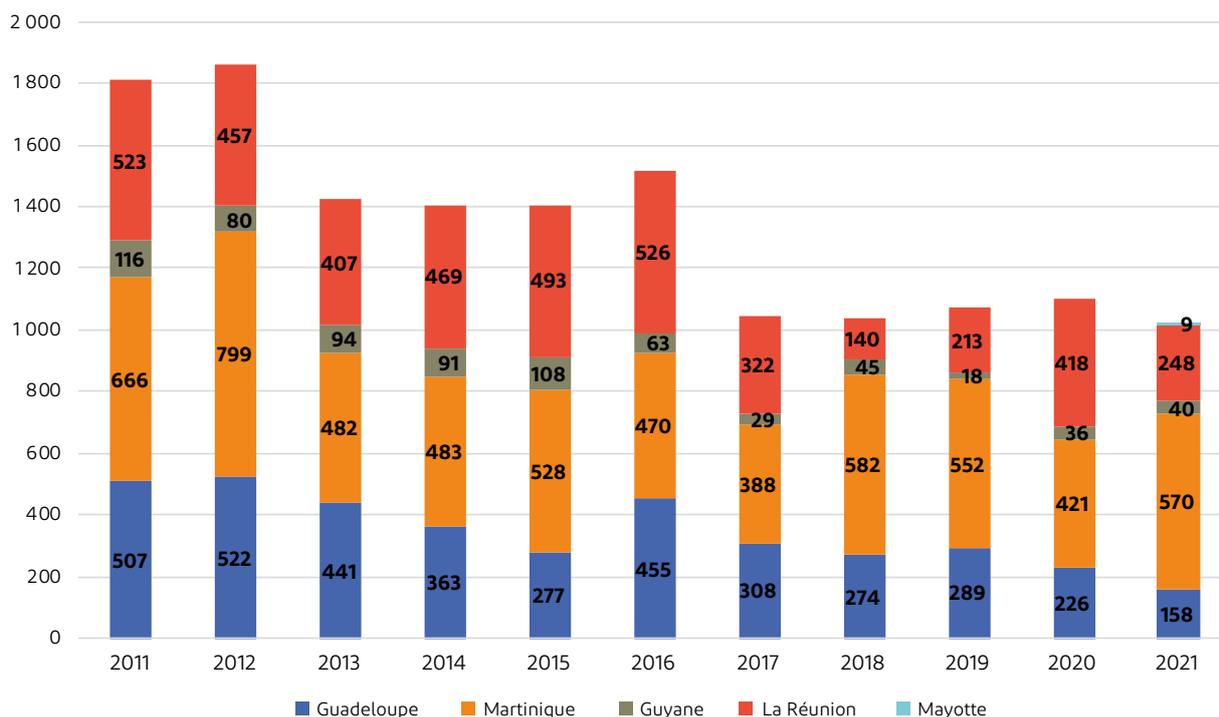
Dans le diffus, la précarité du statut d'occupation (l'occupant devant prouver sa qualité de propriétaire) et le volume important de travaux à réaliser, conjugués bien souvent à la pauvreté et l'âge des occupants (en Guadeloupe, la moitié des demandeurs a plus de 70 ans) restent les principaux obstacles à la mobilisation des aides. Autre sujet souligné par une collectivité en Guadeloupe, l'absence de système d'avance bancaire : « *on n'a pas de système de caisse d'avance locale de type Procvivis pour permettre aux propriétaires occupant d'avancer les montants des travaux... Donc il y a un reste à charge compliqué pour eux... Mais c'est lié à un système bancaire guadeloupéen complètement différent qu'en Hexagone. Ce ne sont pas les mêmes taux, pas les mêmes frais bancaires (très élevés). Les taux de prêt sont plus élevés qu'en Hexagone. Et on nous prête moins facilement.* ». Or, comme le rappelle l'Assemblée Nationale dans son avis relatif au PLF 2022, les différents dispositifs d'aide aux ménages financés par la LBU ne couvrent qu'une partie des frais. Ils ne peuvent être mobilisés que si les ménages ont les moyens d'assumer par eux-mêmes le reste à charge. En ce qui concerne l'aide à l'amélioration de l'habitat (AAH), une adaptation récente du dispositif doit être signalée, qui a permis de diminuer le reste à charge pour les propriétaires occupants : il est passé de 20 à 5 %. Enfin, en 2021, un travail a été effectué au niveau national dans le cadre du PLOM 2 et de la LFI 2022 pour

<sup>13</sup> PDLAHPD 2018-2023 de Mayotte

<sup>14</sup> Rapport annuel de performance 2021

## NOMBRE DE LOGEMENTS DU PARC PRIVÉ AYANT BÉNÉFICIÉ DE L'AAH

SOURCES / Bilan des logements aidés DGOM et RAP 2021.



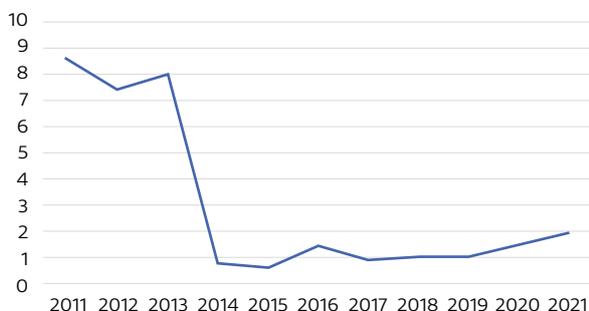
conduire à la création d'une catégorie de propriétaires occupants modestes éligibles au dispositif<sup>15</sup>. L'effort financier demeure cependant important pour les ménages bénéficiaires ayant des revenus très modestes et freine une éventuelle massification du dispositif.

**Le deuxième dispositif est celui des aides portées par l'Anah à destination des propriétaires bailleurs.** Ces aides n'ont, sur la plupart des territoires, jamais été beaucoup mobilisées en lien notamment avec le faible montant de subvention. En outre, l'Anah reste encore largement absente en Outre-mer. Cela est considéré comme

un probable effet « pervers » de la LBU qui concentre les moyens d'interventions sur les propriétaires occupants réduisant à peu de chagrin le champ d'intervention de l'Anah et son « intérêt » à se mobiliser. Dans tous les cas, la communication sur ce dispositif est faible tout comme les moyens d'ingénierie pour accompagner les propriétaires bailleurs. D'après les données recueillies par le CNH (cf. graphiques ci-après), une hausse du nombre de logements rénovés grâce aux aides de l'Anah est cependant constatée en 2021 avec un peu plus de 120 logements dont 88 en Guadeloupe et 32 en Martinique pour un montant de près de 2 millions d'euros.

## TOTAL DES AIDES (INGÉNIERIE COMPRISE) EN M€

SOURCE / Rapports d'activités de l'Anah de 2011 à 2021.



## NOMBRE DE LOGEMENT RÉNOVÉS



<sup>15</sup> Rapport annuel de performance 2021.

Des aides complémentaires existent pour les ménages mais divergent selon le territoire et il est très difficile de lister clairement l'ensemble des aides mobilisables tant elles sont plurielles et complexes : critères d'accès à rallonge, plafonds de ressources excluant les ménages précaires, volonté des institutions de ne pas communiquer sur certaines possibilités de crainte d'un « appel d'air », éparpillement des dispositifs... À La Réunion, la ville de La Possession publie annuellement un guide très complet réunissant les aides distribuées par les différents financeurs (Département, Région, CAF, Action Logement, État via la LBU, etc.).

### Des outils peu mobilisés / portés

À ce jour, **4 types d'opérations permettent d'intervenir de manière plus globale à l'échelle d'un quartier :**

- Outils du droit commun, **les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)** bénéficient d'un cofinancement LBU, Anah et collectivité locale. Sur certaines communes, elles ont visiblement contribué à requalifier les centres villes. À Cayenne, une série de deux OPAH (dont une OPAH RU) lancées en 2002 puis en 2006 a permis la réhabilitation de près de 600 logements (dépassant les objectifs attendus) ; une OPAH-RU multisites est actuellement en cours à Cayenne avec pour objectif de traiter 2 700 résidences principales (700 propriétaires occupants et 2 000 propriétaires bailleurs) 300 logements vacants et 70 habitations de fortune. Peu opérantes sur d'autres territoires, ces opérations semblent aujourd'hui en perte de vitesse faute de portage local. À La Réunion, plusieurs OPAH RU sont en cours de réflexion.
- De très nombreuses **opérations de résorption de l'habitat indigne (RHI)** ont été lancées notamment aux Antilles et à La Réunion (12 opérations en cours en Martinique, 4 en phase pré-opérationnelle depuis 2015, et 8 en phase opérationnelle depuis plus de 10 ans ; en Guadeloupe, 27 zones de RHI ont été mises en place depuis les années 1990, pour environ 8 000 logements concernés, 35 RHI en cours à La Réunion en 2018). Aujourd'hui, certaines opérations de RHI sont terminées, d'autres sont en voie d'achèvement et d'autres ont été abandonnées. Le nombre de RHI en Guyane est par exemple passé de 18 en 2010 à 9 en 2017, (dont 8 au sein de la CACL). Cette réduction des RHI s'explique d'une part par la réduction importante des crédits accordés aux RHI, et d'autre part, en raison du coût très élevé de ces opérations qui nécessitent trois fois plus de moyens financiers que les opérations de construction de logements. Par ailleurs, les partenaires soulignent les délais d'exécution anormalement longs (temps d'articulation trop importants entre la phase pré-opérationnelle et opérationnelle). Plusieurs facteurs expliquent les re-

tards pris dans certaines opérations voire leur abandon : complexité juridique, difficultés à mobiliser d'autres moyens que la LBU, absence de volonté politique mais bien davantage encore, difficultés opérationnelles liées au relogement des personnes faute de solutions adaptées à proposer et/ou faute de prise en compte de leurs aspirations ou projets résidentiels. Le dispositif est par ailleurs désormais jugé peu adapté pour intervenir sur des poches d'insalubrité de plus en plus diffuses, à La Réunion notamment où la DEAL identifie les obstacles suivants : le périmètre géographique de l'opération trop grand (en multisites), la difficulté à obtenir les autorisations de certains propriétaires, les moyens d'ingénierie... Des RHI sur des périmètres resserrés s'avèreraient probablement plus efficaces.

- 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'amélioration légère (OGRAL)** qui 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.
  - **Aucune opération de résorption de l'habitat spontané (RHS)** n'a, à notre connaissance, été lancée. Seule une étude pré-opérationnelle a récemment été lancée sur la commune de Maripasoula en Guyane.
  - À La Réunion, 6 OGRAL ont été réalisées, 1 est en cours et 1 à l'étude. En Guyane, une première OGRAL a été initiée en 2019. Toutes mobilisent uniquement, comme mode d'intervention principal, l'auto-réhabilitation accompagnée alors qu'il est possible de procéder à de l'amélioration de l'habitat directement. Le bilan des premières OGRAL est globalement positif mais plusieurs points de blocage sont relevés : absence d'intervention sur la situation foncière qui limite les sorties d'indignité, exclusion de certains types de situations notamment celles situées en zone à risque, « exclusion » de certaines personnes âgées/handicapées/isolées des programmes d'ARA ; difficulté d'estimation du coût des projets sur le volet accompagnement social et sur le volet intervention technique dans le cadre de l'ARA...

Enfin, **il faut souligner une sous-mobilisation du fonds Barnier pour l'indemnisation des occupants délogés** d'habitations situées dans une zone de risque naturel (cf. encadré). En 2019, le Sénat rappelait ainsi que « *le fonds Barnier doit accroître encore son accessibilité aux collectivités ultramarines et son plafonnement doit être revu.* »<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer « Sur les risques naturels majeurs dans les Outre-mer » (volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et des populations), novembre 2019.

## FONDS BARRIER POUR LES OCCUPANTS DÉLOGÉS D'HABITATIONS SITUÉES DANS UNE ZONE DE RISQUE NATUREL

La répartition des crédits du fonds Barnier dépensés depuis 1995 pour les Outre-mer montre une distribution très inégale selon les territoires : **89 % des crédits (sur un total de plus de 200 millions d'euros depuis 1995) ont ainsi été consacrés aux territoires des Antilles, qui portent de nombreux risques et sont notamment confrontés au risque sismique.** « Cette mobilisation des crédits du fonds Barnier est aussi a priori cohérente avec la bonne réalisation dans les Antilles des plans de prévention des risques naturels et la prise en main par les collectivités de ces questions ».

**L'article 126 de la loi de finances pour 2012 a étendu le champ d'intervention du fonds Barnier, en application de la loi Letchimy, au financement de l'aide financière et des frais de démolition de biens existants sans droits ni titres,** dans la limite de 5 millions d'euros par an. Dans ces situations d'habitat informel, le fonds Barnier peut intervenir sous la forme d'une aide financière plafonnée à hauteur de 40 000 € par unité

foncière de biens à usage d'habitation (y compris non assurés à titre exceptionnel) et participer aux frais de démolition sous-conditions dans les départements et régions d'Outre-mer.

**Les aides aux quartiers d'habitat informel n'avaient représenté quant à elles que 2 % des dépenses du fonds.** « Jusqu'à fin 2016, cette mesure n'avait jamais été utilisée. En 2017 et 2018, les premiers dossiers ont été indemnisés en Guyane et à Mayotte, mettant en évidence tout l'intérêt de la mesure » explique l'exécutif, selon qui « la simple évacuation d'habitations en zones exposées aux risques est très insuffisante, les habitants retournant habiter dans leurs logements ». « La prise en charge des frais de démolition permet de résoudre de façon pérenne ces situations dangereuses pour la sécurité des personnes. »<sup>1</sup>

Source : <https://www.araa.org/news/fonds-de-prevention-des-risques-naturels-majeurs-les-deputes-adoptent-les-evolutions-du>

### La lutte contre l'habitat informel : une approche essentiellement sécuritaire ?

Si les quartiers d'habitat spontané restent une problématique majeure dans de nombreux territoires, Mayotte et la Guyane se distinguent par l'ampleur du phénomène. Cette extension de l'habitat informel en Guyane et à Mayotte est à l'origine de situations souvent assimilées à des troubles graves à l'ordre public par les autorités. Sont également soulignées les conséquences en termes d'aménagement et de cohésion sociale : ségrégation socio-spatiale, étalement urbain, mitage des zones naturelles, mise en danger des populations dans les zones exposées aux risques notamment naturels, manque à gagner pour la fiscalité locale et coûts de rattrapage, sans compter les tensions politiques et sociales autour des enjeux migratoires ainsi qu'une forte croissance démographique.

« Considérés comme illégitimes ou dangereux, ces quartiers ont souvent été ignorés voire violemment détruits par les pouvoirs publics » constate ainsi le GRET dans un article récent<sup>17</sup>. Si, **depuis le début des années 2000, « les politiques répressives ont laissé la place, dans le débat international, à des discours privilégiant la réhabilitation in situ »**, force est de constater que les opérations d'évacuation des quartiers d'habitat spontané continuent de se multiplier. En Guyane, l'État s'est d'ailleurs engagé sur l'accélération

des procédures avec la mise en place fin 2016 d'un pôle de lutte contre les constructions illicites, témoignant d'une approche encore essentiellement « répressive » malgré les efforts de planification et de pilotage partenarial.

L'article 57 bis de la loi ELAN votée le 16 octobre 2018 s'inscrit dans cette continuité et prévoit la possibilité pour les préfets de Mayotte et de la Guyane de procéder à la démolition de constructions illicites sur un secteur homogène sans décision de justice. L'amendement, porté à l'origine par le gouvernement avec le soutien d'élus locaux, vise à juguler « l'expansion des constructions illicites par des occupants sans droit ni titre, dans un contexte de pression migratoire sans comparaison avec l'Hexagone et les autres territoires ultramarins ». « Cet amendement donne des pouvoirs exorbitants au préfet de Guyane pour détruire, sans décision du juge et dans un délai d'un mois, tout quartier d'habitat informel », dénonce la fédération Droit au logement (DAL) de Guyane<sup>18</sup>. « Dans les faits, s'il estime qu'il existe des risques graves pour la salubrité, la sécurité des habitants ou la tranquillité publique, (...) le représentant de l'État dans le département peut, par arrêté, ordonner aux occupants de ces locaux et installations d'évacuer les lieux et aux propriétaires de procéder à leur démolition à l'issue de l'évacuation sans que la question du relogement ne soit suffisamment traitée en parallèle. ».

<sup>17</sup> COLOMBIER, Renaud, DELUC, Bérangère, RACHMUEHL, Virginie, PIANTONI, Clarisse. « Relever le défi de l'habitat spontané en Guyane », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, n° 36, 2017.

<sup>18</sup> LAVOCAT, Lorène. « L'habitat informel en Guyane menacé par le projet de loi ELAN ». *Reporterre*, 24/07/2018.

À Mayotte, en 2021, 12 opérations dites « ELAN » ont conduit à la destruction de 1 652 cases, selon le bilan de la préfecture. Ce dispositif monte en puissance puisque, en 2020, il avait concerné 100 habitations insalubres<sup>19</sup>. Or, comme le relève La Cimade<sup>20</sup> : « Un élément de contexte est à prendre en compte : c'est la spécificité du titre de séjour d'un an qui n'ouvre pas droit aux AL ni aux minima sociaux. Les personnes ne peuvent ni partir du territoire, ni accéder au logement. Elles peuvent juste travailler. C'est une exception dans la République. Les personnes se retrouvent coincées. Certaines personnes sont là depuis 30 ans et enchainent les titres de séjour ». En effet, l'ordonnance du 28 juillet 2005, relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme à Mayotte, contient une mesure dérogatoire applicable aux habitations occupées par des migrants, puisque son article 4 subordonne la protection des occupants, en cas d'expropriation à l'occasion d'opérations d'aménagement public, à leur entrée et à leur séjour régulier sur le territoire. La mobilisation d'un certain nombre d'acteurs associatifs aux côtés des familles a cependant conduit à la suspension d'un arrêté d'évacuation et de destruction d'habitats informels pris en violation des dispositions de la loi ELAN comme le relate Jurislogement<sup>21</sup> : « Des familles forment un référé suspension contre un arrêté préfectoral d'évacuation et de destruction de constructions bâties sans autorisation dans un village où elles vivent. Après avoir retenu que la condition d'urgence était remplie, le juge relève qu'aucune proposition d'hébergement n'a été faite aux requérantes avant l'édition de l'arrêté, en violation de l'article 197 de la loi ELAN[1] et que : « (...) aucune pièce ne permet de connaître la consistance des propositions d'hébergement dont se prévaut la défense, ne permettant pas ainsi au juge d'exercer son contrôle sur la réalité et le caractère adapté desdites propositions (...). ». Selon le juge, l'absence de ces propositions annexées à l'arrêté est de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité dudit arrêté, et prononce donc sa suspension. »

Au-delà des fondements éthiques de la loi ELAN, les acteurs pointent du doigt l'absence de moyens pour mettre en œuvre un accompagnement des ménages délogés. En témoigne l'expérience de l'opération Carobole à Mayotte (cf. encadré). De l'avis de nombreux acteurs, **il demeure nécessaire de faire évoluer la loi ELAN pour « aller au-delà du sécuritaire et en faire une loi d'aménagement » en intégrant les enjeux relatifs à l'accompagnement des ménages.**

En Guyane, après les échecs d'un certain nombre d'évacuations organisées dans l'urgence, la stratégie tendrait à évoluer de manière à mieux anticiper les besoins et prendre en

## L'EXPÉRIENCE DE CAROBOLÉ À MAYOTTE : UN BILAN EN DEMI-TEINTE

Source : « Changement de regard sur le bidonville. Le projet expérimental de Carobole », note réalisée par la commune de Koungou, janvier 2022

Forts d'une première opération pilote sur le quartier de Majicavo (cf. encadré plus loin), la commune de Koungou et ses partenaires ont engagé une opération sur un deuxième site, celui du bidonville de Carambole, au sein duquel vivent 200 ménages dont 50 % sont français et 42 % disposent d'un titre de séjour d'1 an. Après 20 ans d'inaction (du fait des blocages liés au relogement des ménages), le quartier s'est densifié, sa situation environnementale et sanitaire s'est aggravée, complexifiant les interventions possibles. Sur ce secteur, la commune décide de mobiliser la loi ELAN confiant la responsabilité du relogement temporaire des ménages à l'État, en charge des démolitions. L'objectif à terme est de libérer le foncier en vue d'un projet urbain d'environ 5 hectares, qui ambitionne de reloger l'ensemble des habitants ayant droit dans le nouveau quartier. Environ 500 nouveaux logements locatifs (social, intermédiaire et libre) ou en accession, de nombreux commerces, parcs et jardins seront reconstruits par un aménageur. Néanmoins, **le principal facteur limitatif reste aujourd'hui le volet social (via des MOUS) et les opérateurs pour accompagner les publics en amont et le temps du chantier.** Si plus de 80 % des ménages font l'objet d'orientation (dont 47 % vers des solutions d'hébergement limitées à 6 mois), les inquiétudes relatives à la scolarisation des enfants sur d'autres communes conduisent de nombreux ménages à refuser les orientations et à se tourner vers le parc privé. L'opération a également mis en exergue l'insuffisance de l'offre de solution de relogements temporaires. De nombreux ménages ont ainsi été « perdus » au risque de les voir se réinstaller dans d'autres habitats précaires. En outre, se posera inévitablement la question du relogement pérenne et de l'accès aux nouveaux logements sociaux des ménages disposant d'un titre de séjour d'1 an.

compte les projets résidentiels des ménages grâce à l'implication de la collectivité dans le cadre du PILHI et l'appui de Maîtrises d'œuvre Urbaines et Sociale (MOUS).

<sup>19</sup> Rapport de l'Assemblée Nationale.

<sup>20</sup> <https://www.lacimade.org/en-guyane-les-expulsions-de-squats-senchainent-sans-accompagnement-des-habitants-les-associations-nationales-et-de-guyane-interpellent-la-ministre-des-Outre-mer/>

<sup>21</sup> <https://www.jurislogement.org/suspension-dun-arrete-devacuation-et-de-destruction-dhabitats-informels-pris-en-violation-des-dispositions-de-la-loi-elan/>

## LA LUTTE CONTRE LES CONSTRUCTIONS ILLICITES EN GUYANE : VERS UNE STRATÉGIE D'INTERVENTION PROGRAMMÉE ?

La loi ELAN a d'abord occasionné une reprise en main par la préfecture s'illustrant par une politique d'évacuation "à tout prix" sans que celle-ci ne s'accompagne du développement de solutions d'hébergement. **Depuis 2020/21, la volonté est désormais d'organiser au mieux ces évacuations en veillant à anticiper et accompagner les parcours des habitants : solutions d'hébergement, recours Dalo, mobilisation du contingent préfectoral, accompagnement social, etc.** La stratégie d'intervention vise à définir de manière concertée le nombre de squats à évacuer sur une année : « *L'idée était pour nous d'organiser ces évacuations en fonction des solutions proposées, des projets. Avec une programmation, on peut travailler en amont avec l'ensemble des opérateurs, sur les possibilités d'hébergement, les orientations, l'accompagnement sur les recours Dalo, et un positionnement des ménages sur les logements du contingent préfectoral* » témoigne un représentant des services de l'État.

C'est dans cet esprit qu'une **coopération de la Communauté d'agglomération du Centre Littoral (CACL) s'est progressivement mise en place avec les services de l'État sur le volet MOUS et l'organisation des démolitions sur un secteur classé Seveso.** « *Malgré la politique ferme en amont, l'État s'appuie sur l'agglomération pour porter les destructions. Sur un secteur où il y a un risque d'aléas forts (terrain Seveso), une étude en cours, basée sur une enquête sociale dans le cadre du PILHI, a été soutenue par l'État pour mutualiser les connaissances. Il y avait une cinquantaine de bâti dans ce vieux secteur (avec des habitants qui y vivaient depuis longtemps). La CACL a lancé la MOUS avec l'ensemble des partenaires. La première phase de concertation a été longue car c'était la première fois que ce type d'expérimentation était menée, il fallait expliquer le principe et la méthodologie de relogement. 30 % des ménages ont été relogés, une autre partie a trouvé une solution par elle-même, 30 % étaient des personnes en situation irrégulière ce qui a limité l'action. Ce travail a été mené avec tous les acteurs et propriétaires fonciers (CTG, CCAS, associations sociales de secteur, et les bailleurs pour la phase de relogement). Cette expérimentation a été menée pendant la période Covid-19 et a duré 1 an et demi. Sans ces perturbations, il eut été possible de le faire en moins d'un an.* »

Fort de cette expérience, la CACL réfléchit désormais à **déployer une stratégie partenariale de lutte contre l'habitat indigne et informel sur l'ensemble des 22 secteurs d'intervention opérationnelle identifiés**

dans le cadre du diagnostic relatif à l'élaboration du Plan Intercommunal de Lutte contre l'Habitat Indigne (PILHI). « *Le partenariat est déjà créé pour simplifier les prochaines actions. Les bailleurs, les communes, les référents des travailleurs sociaux de la CTG, de la CAF et de la CGSS, et les services de l'État se retrouvent, dans des organes de travail comme la commission de relogement. L'idée est d'avoir un référent de chaque institution pour se tourner vers le dossier du ménage, exposer les difficultés de traitement de ces dossier (par exemple une ouverture de droits), ce qui fluidifie l'accompagnement même s'il reste encore des marges de progression.* » **Une charte intercommunale du relogement a été signée le 13 juin 2022 dans le cadre du PLH.** Elle fixe les modalités et règles de partenariat entre les acteurs de l'habitat du territoire pour la mise en œuvre d'un dispositif de relogement et d'accompagnement des ménages occupants des logements devant faire l'objet de démolition ou de lourds travaux (concertation et information sur le projet, enquêtes sociales, accompagnement des ménages, rapprochement offre-demande, déménagement des ménages, accompagnement dans le logement des ménages via le suivi post-relogement). « *Notre souhait avec le PLH est de construire avec les habitants des parcours résidentiels d'où le fait d'avoir insisté sur le volet accompagnement social. Il y a une volonté de structurer et de renforcer ce dernier.* »

Autre évolution souhaitée, **l'internalisation d'une MOUS (accompagnement et relogement) dédiée à la résorption de l'habitat indigne au sein d'une Société Publique Locale** : « *l'objectif à moyen/long terme serait d'avoir une SPL dédiée à la résorption de l'habitat indigne avec trois volets : accompagnement social et relogement, habitat, aménagement et action foncière. Pour l'instant la MOUS a été externalisée auprès d'un bureau d'études, et il y a un manque cruel d'opérateurs compétents. Même s'il y a beaucoup d'actions en cours et à venir, les compétences limitent leur réalisation et leur ampleur.* » Le NPNRU, qui couvre un certain nombre de ces quartiers d'habitat informel, offre l'opportunité pour la CACL de bénéficier du forfait ménage et de financer une partie de cette MOUS. « *Cette solution renforcerait l'internalisation de la culture de l'accompagnement, sans devoir faire appel à un cabinet extérieur. C'est une opportunité pour démarrer mais tout dépendra du choix et de la volonté de structuration de l'EPCI.* »

Au-delà de la complexité réelle des procédures juridiques et financières <sup>22</sup>, **le principal obstacle reste ainsi politique** comme l'ont souligné de nombreux acteurs rencontrés, notamment en Guyane et à Mayotte, où la question du développement de l'habitat spontané est encore trop fortement associée, de manière réductrice, à la question migratoire, oubliant les enjeux relatifs au développement d'une offre de logement abordable. Les solutions (souvent innovantes) proposées se heurtent aux représentations et aux réticences des élus locaux d'une part et aux prérogatives de l'État (représenté ici par la préfecture) en matière de lutte contre l'immigration. **Sont ainsi déplorées des opérations d'éradication qui ne conduiraient qu'à générer de la violence institutionnelle et sociale, en déplaçant le problème au prix d'une précarisation accrue des populations déjà présentes.** « *En général sur les squats 70 à 80 % des personnes sont en situation irrégulière. Comme on ne peut pas s'en occuper, elles se déplacent dans d'autres squats.* » reconnaît un représentant de l'État.

## DES ENJEUX TRANSVERSAUX LIÉS AU DÉVELOPPEMENT DE SOLUTIONS ADAPTÉES POUR LE RELOGEMENT

La difficulté à reloger les personnes demeure le principal obstacle en matière de lutte contre l'habitat indigne faute de solutions véritablement adaptées. L'inadaptation du parc locatif social (en termes de coût) et de ses formes urbaines conduit à des difficultés d'appropriation et/ou de maintien dans le logement. Au-delà des difficultés financières réelles de ménages en situation parfois de grande précarité économique, cela renvoie également aux **modes de vie traditionnels de certaines des populations relogées notamment à l'issue d'opération de résorption de l'habitat insalubre ou spontané.** Sont ainsi évoqués les difficultés rencontrées par certaines d'entre elles dans le passage :

- d'un habitat individuel qui laissait la part belle aux ac-

tivités extérieures (ex : potager pour auto-substance, cuisine, etc.) à un habitat collectif dont les formes urbaines entraînent la modification du mode de vie ;

- à un statut de locataire et au paiement d'un loyer.

### L'accession très sociale : une dynamique à relancer

Dans ce contexte, **les opérations couronnées de succès ont privilégié les produits en accession sociale et les logements individuels** (cf. opération RHI du Moule et de Petit Bourg en encadré ci-contre).

De nombreux ménages ultramarins ont pu, à une certaine époque, bénéficier d'un dispositif d'aide financière d'accession sociale à la propriété individuelle spécifique, le Logement Evolutif Social (LES), qui contribuait à favoriser la réussite des opérations de RHI en proposant des « produits » adaptés pour le relogement et/ou en permettant de financer, à l'instar de ce qui se produit dans l'Hexagone, le reste-à-charge des propriétaires occupants très modestes engagés dans la réhabilitation de leur logement <sup>23</sup>. Moins coûteux pour l'État que le logement locatif social classique, plus rapide à construire, favorisant la standardisation du bâti de base et laissant aux habitants une part d'auto construction ou d'auto finition, c'est aussi un produit qui, de l'avis du plus grand nombre, répondait assez largement aux aspirations et aux modes d'habiter des ultramarins, ce que rappelle d'ailleurs le CGEDD dans une note accompagnant sa mission d'analyse relative aux dispositifs d'accession sociale, « *la question des pratiques de l'habiter paraît encore plus centrale dans les Outre-mer qu'en métropole, de par l'importance des cultures plurielles et métissées. Elles ont un impact sur plusieurs volets du produit physique :*

- *L'attachement à la propriété versus le statut de locataire ;*
- *L'individuel versus l'immeuble collectif, renvoyant notamment :*
  - *aux besoins d'espaces de vie collective et au sein des communautés ;*
  - *aux pratiques de vie et d'autosubsistance familiales ;*
- *L'évolutivité du logement et la progressivité de son achèvement. »*

<sup>22</sup> MOHAMED SOILHI, Thani, GREMILLET, Daniel, KARAM, Antoine. *Rapport d'information fait au nom de la Délégation sénatoriale aux Outre-mer sur les conflits d'usage et la planification foncière dans les Outre-mer.* N° 616. Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2017. Les rapporteurs préconisent de « Réviser les conditions d'éligibilité à l'aide financière et simplifier les formalités administratives qui font obstacle à la compensation effective de la perte de domicile dans la mise en œuvre de l'article 6 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'Outre-mer. [En effet,] Lorsqu'une opération d'aménagement est motivée par une situation de menace grave pour la vie humaine, l'article 6 de la loi dite loi Letchimy crée une aide financière aux occupants irréguliers versée par le fonds de prévention des risques naturels majeurs pour compenser la perte de domicile résultant de l'opération d'aménagement. À ce jour, ce dispositif n'a jamais pu être mis en œuvre en dépit de l'existence de situations, connues des pouvoirs publics, d'habitats irréguliers exposés à des risques graves, notamment de glissement de terrain. Les occupants sont en effet dans l'incapacité, d'une part, de justifier d'une antériorité de dix années de présence par rapport à la date de mise à l'enquête publique du plan de prévention des risques (PPR) et, d'autre part, de constituer le dossier administratif afférent. »

<sup>23</sup> Et notamment dans le cadre du programme SOS Taudis développé par la Fondation Abbé Pierre à La Réunion.

Alors que la loi n°2007-390 du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable (Dalo) prévoyait, pour l'Outre-mer, la programmation de 2 000 logements en accession sociale, cet objectif a été ramené à 750 logements dès 2011, compte tenu des difficultés de montage de ces opérations (accès au foncier et/ou régularisation des titres de propriété, difficile accès au crédit bancaire, etc.) mais aussi d'une certaine réticence des élus à l'égard

de logements « non finis ». **Jusqu'en 2017, près de 500 LES étaient ainsi financés chaque année** dont environ les 2/3 à La Réunion, et essentiellement dans le diffus. Mais c'est surtout la suppression de l'AL accession en 2018 qui porte un coup d'arrêt aux programmes type LES. Face aux nombreuses remontées critiques, le gouvernement a rétabli l'aide à l'accession en 2019 en créant une « **aide à l'accession et à la sortie de**

## LES OPÉRATIONS RHI DU MOULE EN GUADELOUPE : UN BILAN POSITIF GRÂCE À UN FORT INVESTISSEMENT SUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ ET LES FORMES URBAINES

**Quatre opérations de RHI ont été menées successivement sur la commune du Moule**, située au nord de la Grande Terre. Lancées au milieu des années 1990 avec un aménageur qui a fait ensuite faillite (SEM DEGT), elles ont été poursuivies depuis 1998 en mandat d'aménagement par la SEM SAMAR. Il s'agissait de terrains communaux à 80 %, mais 4 hectares ont dû être expropriés.

Le succès de ces opérations réside dans l'importance qui a été donnée à trois facteurs : tout d'abord, en privilégiant **l'accession à la propriété des occupants des lieux**, comme l'explique le chef de cabinet de la Maire : « *On a constitué un vaste projet d'accession sociale à la propriété. Car une des revendications historiques c'était l'accès au foncier. Ça a été un facteur de succès de l'opération. Depuis 1848 il y a des gens qui n'ont pas eu accès à un seul mètre carré. On a voulu faire coïncider la rénovation de ces quartiers à un processus d'affiliation de ces habitants au territoire. 900 familles habitaient dans ces quartiers*

*au Moule en 1989, sans être propriétaires, qui occupaient le terrain sans droit ni titre. Aujourd'hui 95 % sont propriétaires. »*

Le deuxième facteur de succès a été **l'attention portée aux formes urbaines** : les acteurs ont veillé à ne pas construire des grands ensembles d'habitation mais plutôt du petit collectif et de l'individuel dense en utilisant le LES.

Un troisième élément important est la **prise en compte des ressources des personnes**, parfois trop faibles pour accéder à un quelconque programme de relogement. Ainsi, pour pallier les faibles ressources des personnes âgées qui ne leur permettaient pas d'accéder à la propriété, la mairie leur a apporté une aide financière. Ces trois facteurs ont permis une **adhésion des occupants au processus de relogement**, travaillé dans le cadre d'un accompagnement social adapté à la transition et mis en place par la ville.

## L'ACCESSION EN PSLA DÉVELOPPÉE PAR LA SPHLM – LE PROJET D'ACCESSION TRÈS SOCIALE À PETIT BOURG

L'accession sociale permet la création d'un premier patrimoine familial pour les personnes sortant du parc locatif.

Le rythme actuel de livraison de logements par la SPHLM en accession correspond en moyenne à 100 logements par an (2019).

80 logements sont actuellement programmés en PSLA. La demande est forte avec 40 demandes sur les 6 premiers logements commercialisés.

### Le projet de Petit Bourg

- Une RHI qui vise un quartier d'habitat individuel, située dans une zone à risque (érosion de la falaise) ;
- Projet de développer une offre de maisons de ville avec au moins 50 m<sup>2</sup> de jardin pour faciliter les relogements ;
- Un PSLA très social qui permet de reloger des fa-

milles au RSA (1 000 euros par mois) ;

- Un montage juridique et financier original qui repose sur :
  - les financements existants: la RHI paie le terrain et les VRD
  - le soutien financier de la collectivité en fonction de la situation de chaque famille (environ 30 000 euros par logement)
- Un plan financier pour les familles qui, allocations déduites, leur fait supporter 120 euros par mois avec une allonge de la phase locative à 15 ans ;
- Pas de nécessité pour les familles de contracter un emprunt et donc pas de limite d'âge ;
- Un droit transmissible aux héritiers.

**l'insalubrité** » mise en place en Guadeloupe, Guyane, à la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy et à Saint-Martin (loi de finances pour 2020 : art.209). Elle a pour objectif de soutenir les ménages les plus modestes dans leur projet d'accession et/ou d'amélioration des logements indignes ou insalubres. Elle est ouverte aux personnes éligibles à une aide personnelle au logement qui accèdent à la propriété d'un logement constituant leur résidence principale ou qui l'améliorent. Elle est destinée à prendre en charge les dépenses assimilées au loyer. Comme relevé dans le Rapport annuel de performance, le rétablissement de cette aide n'a pas encore permis de réelle reprise de l'activité par les opérateurs. **En 2021, le nombre de logements évolutifs sociaux financés est en progression : 130 contre 93 en 2020.** Ainsi, force est de constater que ce dispositif peine à être mobilisé et nécessite d'être rénové alors que la demande est conséquente<sup>24</sup> et que certains dossiers sont en attente depuis de nombreuses années.

**Une difficulté récurrente renvoie cependant à la solvabilisation des accédants dans un contexte d'accès au crédit bancaire encore complexe voire limité.** Un amendement au PLF 2022 a été adopté en novembre 2021 qui crée et définit les cinq fonds de garantie départementaux. Ces fonds de garantie visent à garantir des prêts intervenant en complément des aides à l'accession sociale et très sociale à la propriété. L'objectif de ce dispositif est de soutenir les personnes disposant de ressources modestes dans leur projet d'accession sociale et très sociale à la propriété et de faciliter leur accès au financement bancaire. S'inscrivant dans le cadre de la politique du logement, ces aides sont orientées sur l'investissement en faveur de l'acquisition avec amélioration de logements existants<sup>25</sup>. Rappelons également l'engagement d'Action Logement à Mayotte dans le cadre du PIV avec la création d'un « prêt accession très sociale » d'un montant de 100 000 €.

Au-delà des modes de financement de l'accession sociale, **des réflexions sont en cours pour promouvoir des procédés constructifs et l'utilisation de matériaux biosourcés en faveur d'une réduction des coûts et d'une amélioration de la qualité de l'habitat, en veillant à associer les habitants à la conception.** On citera par exemple l'AMI « Engagés pour la qualité du logement de demain 2022-2025 » mobilisée dans le cadre de l'OPAH des villages amérindiens à Macouria, Guyane (cf. encadré) ou bien encore le programme « opérations renouvelés d'habitat en Outre-mer » (OPHROM) piloté par le PUCA, destiné pour une première session au relogement des habitants de la commune du Prêcheur en Martinique dont les habitats sont actuellement situés dans des zones exposées à des risques naturels majeurs par submersion marine.

## Des nouveaux leviers en faveur du développement de solutions transitoires et/ou pérennes

Pour faire face aux enjeux de relogement des habitants en sortie de bidonville, le PLOM 2 prévoit deux mesures spécifiques à Mayotte et à la Guyane :

- La mesure 2.5.3 prévoit, comme première réponse aux évacuations de bidonvilles menées dans le cadre de l'article 197 de la loi ELAN, de **réserver une enveloppe de LBU afin de financer la construction de centres d'hébergement temporaire en Guyane et à Mayotte** ;
- La mesure 2.5 prévoit en Guyane et à Mayotte, **l'expérimentation de nouveaux modes de construction pour lutter contre l'habitat indigne et informel et adapter l'offre de logement aux réalités sociales grâce à un financement majoré, le LLTSA** (100 % de financements jusqu'à 90 000 euros, avec une enveloppe automatique de 8 000 euros pour une « gestion locative renforcée »).

Il est sans doute trop tôt pour évaluer les avancées du PLOM 2 en la matière, avec des expérimentations en cours à Mayotte à travers la création d'un premier village relais ou celles mises en œuvre dans le cadre de l'appel à projet « Totem : un toit pour tous en Outre-mer » - cf. encadrés ci-après. Néanmoins, l'opération pilote menée par la commune de Koungou à Majicavo (cf. encadré) est porteuse d'un certain nombre d'enseignements relatifs à la conception de logements à bas coûts (avec des retards de chantier et des surcoûts constatés), à l'aménagement du site, mais aussi et surtout à l'accompagnement des ménages tout au long de l'opération (depuis l'enquête sociale jusqu'à l'accès au logement en passant par une période de relogement transitoire), posant à nouveau avec force la question de l'accès aux droits des ménages disposant d'un titre de séjour d'un an.

<sup>24</sup> Rapport annuel de performance 2021, Conditions de vie Outre-mer.

<sup>25</sup> [https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements\\_alt/4482C/AN/3427](https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements_alt/4482C/AN/3427)

## L'AMI « ENGAGÉS POUR LA QUALITÉ DU LOGEMENT DE DEMAIN 2022-2025 »

Dans le cadre de son programme local de l'habitat (PLH) 2020-2025 et en vue de l'opérationnalisation de son plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PILHI), la communauté d'agglomération du Centre-Littoral (CACL) a lancé ses premières expérimentations en termes d'outils de résorption de l'habitat indigne. Il s'agit d'engager un travail avec les villages du littoral pour mettre en place une ZDUC plus ouverte aux enjeux de réhabilitation et de développement de l'habitat avec une adaptation des outils (RHI/RHS...) au mode d'habiter des communautés.

Ces expérimentations comprennent notamment la **mise en œuvre d'une opération programmée d'amélioration d'habitat [OPAH] sur les villages amérindiens de Kamuyeneh et Yapara** composés de 89 logements et accueillant une population totale estimée à 500 personnes. Mené en partenariat avec l'association AQUAA et la commune de Macouria, le projet vise une restructuration globale architecturale, urbaine et sociale au travers d'un dispositif sur-mesure et d'un partenariat étroit entre l'ensemble des acteurs du territoire dans les domaines de l'habitat et de la cohésion sociale\*. Intitulé "L'évolution des modes d'habiter au sein des villages amérindiens du centre littoral", le projet a récemment été distingué (parmi 20 sélectionnés) dans le cadre de l'AMI "Engagés pour la qualité du logement de demain 2022-2025".

Les objectifs de l'OPAH sont de :

- Réhabiliter 73 logements financés par l'État et les collectivités au titre des propriétaires occupants et construire 47 logements neufs sur l'ensemble des 2 villages, soit 120 logements réhabilités et construits ;
- Continuer les actions d'aménagement et de valorisation du territoire notamment au travers des orientations définies dans le Programme Local de l'Habitat (PLH) de la CACL (aménagement des voies, principales et secondaires, raccordement aux réseaux, travaux de gestion des eaux pluviales).

47 Logements Évolutifs Sociaux (LES) seront co-conçus avec les ménages selon une démarche innovante (cf. schéma ci-dessous) et dans le respect des critères suivants :

- La qualité avec un soin particulier apporté à la qualité architecturale et constructive ;
- Le faible coût et modulable en fonction de la situation financière des ménages ;
- Adaptés aux modes de vie des habitants des villages amérindiens du centre littoral guyanais et aux enjeux environnementaux et climatiques.

\* Cf. Actes des Assises de l'aménagement et de la construction organisée à Mana les 20 et 21 janvier 2022 « L'habitat adapté à son territoire et à ses populations », Préfecture de Guyane, CAUE de Guyane.



## L'EXPÉRIENCE DE LA RHI DE MAJICAVO À MAYOTTE

Source : « *Le talus de Majicavo : retour d'expérience de la résorption d'un bidonville* », avril 2021

Jusqu'à présent, les opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI) portaient essentiellement sur la viabilisation des quartiers et n'intégraient donc pas comme objectif principal le relogement et l'insertion des personnes. En effet, les restrictions mahoraises en matière d'accès au logement social freinaient voire empêchaient d'appliquer la loi Letchimy s'agissant du relogement des occupants.

L'opération pilote du talus Majicavo se distingue de ces dernières en adoptant comme principal objectif l'accès au logement des personnes impactées par la résorption de l'insalubrité. Elle a concerné 50 ménages soit 260 personnes vivant dans des habitats très précaires sur un talus exposé au risque de glissement de terrain. Les trois quarts des ménages étaient en situation régulière mais sans pouvoir accéder au logement social du fait d'un titre de séjour d'1 an.

L'opération d'aménagement a été pensée de manière à permettre le relogement pérenne des ménages sur site, grâce notamment à l'élaboration d'un nouveau modèle de logement à bas coût (construction et loyer) financé par la LBU dans le cadre de la RHI. « *On est rentré sur les failles de la loi Letchimy : l'enveloppe dédiée au relogement temporaire ne précise pas le type de produits donc on l'a utilisée pour la construction de logements à bas coût avec une vocation pérenne.* » Ce nouveau modèle donnera lieu au décret LLTSA.

Le projet se heurte cependant à plusieurs freins à différentes échelles : la dérogation au droit commun, notamment le droit au séjour, le foncier suroccupé, l'absence d'un opérateur en gestion locative très sociale et/ou en Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion, la rareté des travailleurs sociaux, des petites entreprises encore peu structurées pour répondre efficacement à la demande, etc. Ceci entraîne des retards dans les travaux qui impactent le relogement des familles.

Ainsi, sur les 30 logements initialement prévus, 17 sont toujours en cours de construction et des défauts ont déjà été identifiés au niveau :

- des aménagements intérieurs : isolation insuffisante, absence d'étanchéité au sol, absence de cloisons qui génère des problèmes d'intimité et de rangements.

- des espaces extérieurs non pris en compte : aucun espace collectif, ni jeux d'enfants, ni mobilier urbain.

Ces opérations réalisées rapidement à moindre coût (50 000 euros par logement) génèrent finalement des surcoûts importants sur la durée. Cette expérience montre également les limites d'un modèle d'habitat unique quelle que soit la composition familiale. Pour éviter ces écueils, l'implication des familles en amont du projet aurait permis de les associer à la conception de leur habitat, aux réflexions sur leur statut d'occupation, au choix de l'emplacement de leur maison sur le terrain, etc. Ce type d'opération doit s'inscrire dans une logique d'aménageur et pas uniquement de constructeur d'habitations.

**Au final, la question de l'ingénierie dans la maîtrise d'ouvrage d'insertion est un enjeu majeur pour les territoires ultramarins tout comme la gestion locative.**

Alors que le LLTSA ne prévoit pas le financement d'une « gestion locative adaptée » (GLA), **l'intermédiation locative (IML) avec l'outil de la sous-location (sans objectif de bail glissant à ce stade) a été appliquée pour deux ans gérée par l'association Soliha Mayotte. La sous-location ne correspond cependant pas à une gestion pérenne de ce parc et pose la question du devenir des ménages, pour se maintenir sur le site** (via du mandat de gestion ou équivalent pour devenir locataire en titre ou en accédant au parc social avec le frein de leur situation administrative (titre de séjour d'1 an). « *Là où ça pêche c'est sur le volet gestion locative. Il n'y pas de case juridique ou financière. C'est suite à cette opération que le ministère a travaillé sur le décret LLTSA. Mais ils n'ont pas fait le travail jusqu'au bout puisqu'ils n'ont pas traité le volet fonctionnement / gestion locative. Donc on est venu plaquer l'IML. L'objectif était que Soliha assure la gestion locative et l'accompagnement, y compris dans le projet de vivre ensemble dans un parc locatif. Il faut accompagner à la régularisation pour travailler l'insertion. Si on ne régularise pas, ce sera de l'argent dépensé pour rien.* »

**Cette expérimentation ayant valeur d'exemple et d'enseignements, nécessite une réelle capitalisation sur les réussites et les obstacles rencontrés, pour aller plus loin dans la qualité des prochaines interventions, afin d'apporter des réponses dignes, décentes et durables, dans l'intérêt des habitants.**

## UN TOIT POUR TOUS EN OUTRE-MER : L'EXPÉRIMENTATION TOTEM

L'État a récemment renforcé sa politique de relogement des personnes sortant de bidonvilles, à travers un cadre d'action <sup>1</sup> destiné notamment à favoriser le financement de logements adaptés par des outils spécifiques <sup>2</sup>. Dans cette perspective, afin de contribuer à la mise en œuvre de l'Axe 2 du Plan Logement Outre-mer 2019-2022, le Plan Urbanisme Construction et Architecture (PUCA) a lancé au cours de l'année 2021 un appel à proposition appelé « Un Toit pour Tous en Outre-mer » (TOTEM).

Ce dispositif, porté par le ministère des Outre-mer et le ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, vise à expérimenter des modalités innovantes de construction de logements destinés à des populations précaires en Guyane et à Mayotte. Il s'adresse à des groupements réunissant architectes, professionnels de la construction, voire structures de participation des habitants. Il est financé par le Fonds Innovation consacré à l'Outre-mer d'Action Logement. Il s'agit de « valoriser la diversité de savoir-faire locaux et un engagement partagé (...) pour apporter des solutions nouvelles et reproductibles, et améliorer durablement les conditions de vie des habitants » <sup>3</sup>. Les projets de logements, en location ou accession sociale, doivent revenir à environ 90 000 euros pour une surface de

66 m<sup>2</sup>. Ils doivent être modulables et répondre aux besoins de leurs occupants.

Après étude d'une trentaine de candidatures en octobre 2021, le jury a sélectionné 6 lauréats en juillet 2022 (3 à Mayotte, 3 en Guyane <sup>4</sup>). Chaque équipe lauréate a reçu des financements pouvant aller jusqu'à 100 000 euros pour la mise au point de son projet. La construction des prototypes est donc en cours... Beaucoup d'interrogations se posent sur l'implication des habitants, le respect des délais dans les travaux, la durabilité des bâtis, le montant des travaux avec des risques de surcoûts importants, la prise en compte des enjeux d'aménagements de ces nouveaux quartiers (espaces communs, services de proximité, etc.). La volonté d'agir vite, massivement, à moindre coût ne doit pas se faire au détriment des habitants potentiels.

<sup>1</sup>Instruction interministérielle du 25 janvier 2018.

<sup>2</sup><https://www.lequotidien.re/actualites/ocean-indien/nouvelles-mesures-face-a-lurgence-du-relogement-des-habitants-des-bidonvilles-en-guyane-et-a-mayotte/>, consulté le 13 septembre 2022.

<sup>3</sup>[http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/catalogue\\_totem\\_pages\\_introductives.pdf](http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/IMG/pdf/catalogue_totem_pages_introductives.pdf), consulté le 13 septembre 2022.

<sup>4</sup>Pour le détail des projets lauréats, voir : <http://www.urbanisme-puca.gouv.fr/catalogue-un-toit-pour-tous-en-Outre-mer-totem-a2633.html>, consulté le 13 septembre 2022.

## LA CONSTRUCTION DU VILLAGE RELAIS DE TSOUGOU À MAYOTTE : UNE SOLUTION TRANSITOIRE POUR ACCOMPAGNER LES SORTIES DE BIDONVILLES

En septembre 2021, le village relais « Etape Foulera » dont la gestion est confiée à Coallia, a ouvert ses portes aux premières familles. À terme, l'établissement comptera 240 places réparties dans 64 logements, avec des espaces de jardinage pour les personnes hébergées, une laverie collective, une aire de jeu pour les enfants et des espaces de bureau pour l'association.

Le village-relais doit jouer un rôle de « sas de transition » pour permettre aux ménages hébergés de pouvoir bénéficier d'un accès à un logement pérenne, à une formation qualifiante ainsi qu'à un emploi. Ils bénéficient de l'accompagnement d'une équipe pluridisciplinaire (formateurs, psychologue,

infirmier, maîtresse de maison, conseillère en insertion, éducateurs).

À moyen terme, ce sont quatre autres villages-relais qui seront construits sur Hamouro, Kawéni, Majikavo et Petite-Terre pour permettre l'hébergement ou le relogement des ménages concernés notamment par les opérations de RHI prévues sur ces villages.

Il est essentiel d'assurer une évaluation de ce premier village relais au niveau de sa gestion, sa conception, du modèle constructif, des impacts pour les familles et la scolarisation des enfants, et des résultats en matière de relogement.

# UN PARC DE LOGEMENTS RÉCENT PEU ADAPTÉ AUX RÉALITÉS ÉCONOMIQUES ET AUX ASPIRATIONS DE NOMBREUX MÉNAGES ULTRAMARINS

Malgré une dynamique de construction importante sur cette dernière décennie – dans les départements d’Outre-mer (DROM) hors Mayotte, le parc total des logements augmente plus rapidement qu’en métropole : + 2,5 % par an, en moyenne, entre le début des années 1980 et la fin des années 1990, puis aux alentours de + 2,2 % par an jusqu’en 2018 – **on observe en Outre-mer un fort déséquilibre offre/demande** en matière de logement issu d’un retard ancien qui s’est accumulé.

Le graphique ci-après montre que, depuis 2017, la production de logement n’a cessé de diminuer avec une moyenne de 15 300 logements autorisés et 12 200 effectivement commencés (hors Mayotte mais secteur libre compris). La moitié de cette production est portée par la construction de logements collectifs, une proportion qui atteignait les deux tiers en Guyane en 2021 mais seulement un quart en Guadeloupe.

Les estimations reprises dans de nombreux rapports établissent en effet que 80 % des ménages d’Outre-mer sont éligibles au logement social (contre 66 % en métropole) et près de 70 % d’entre-eux sont situés sous les plafonds de ressources ouvrant droit à des logements très sociaux

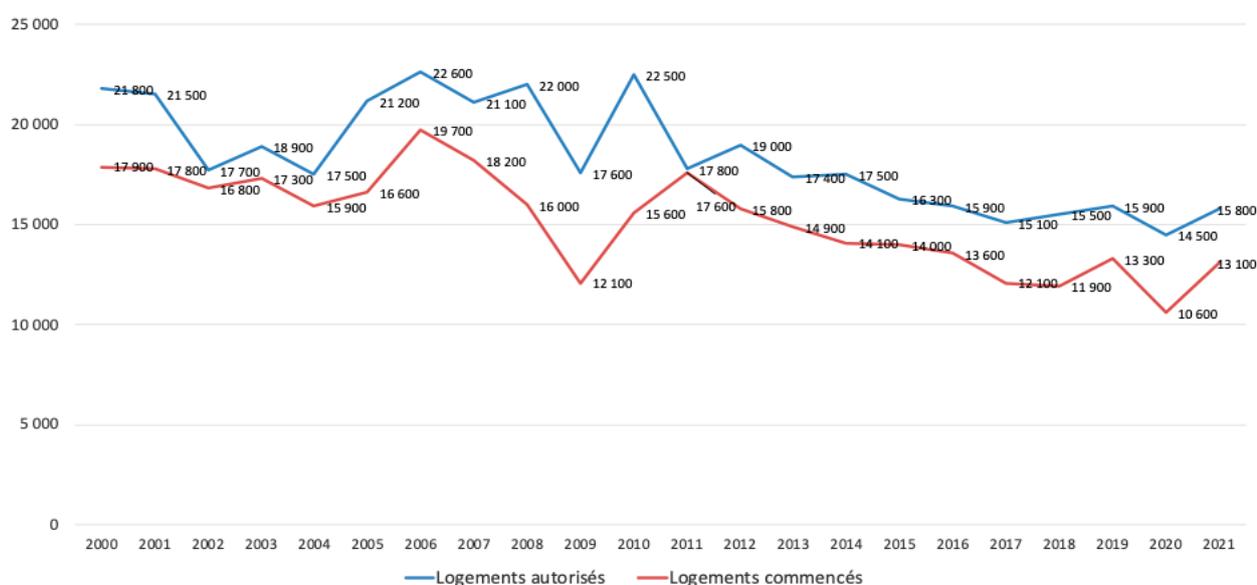
(contre 29 % en métropole). Or, seuls 15 % des ménages sont locataires du parc Hlm d’après les données Insee.

Le parc locatif social demeure ainsi insuffisant et inadapté pour répondre à la demande et aux caractéristiques et aspirations des ménages ultramarins, et c’est le parc privé (souvent très dégradé) qui fait donc souvent office de « logement social de fait ». Ainsi, dans les seuls DROM, les besoins en logements sociaux (locatif et accession) sont estimés à 90 000 logements selon la direction Outre-mer de l’USH.

La Loi EROM estimait quant à elle ces besoins à 150 000 logements sur 10 ans. Cet objectif de 150 000 logements recouvre tous les logements, sociaux, intermédiaires ou autres bénéficiant d’un soutien de l’État par des aides à la pierre ou des aides fiscales (donc hors secteur libre). L’objectif de production de logements directement subventionnés par l’État s’établit, pour sa part, à environ 130 000 logements sur 10 ans ce qui permettrait de répondre au déficit de logements sociaux <sup>26</sup>.

## COMPARAISON ENTRE LE NOMBRE DE LOGEMENTS AUTORISÉS ET MIS EN CHANTIER ENTRE 2000 ET 2021 EN OUTRE-MER (HORS MAYOTTE)

SOURCE / Sit@del.



<sup>26</sup> Source : Avis de la commission des finances du Sénat relatif au PLF 2022

## UN ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL TRÈS LIMITÉ DU FAIT D'UNE OFFRE INSUFFISANTE ET INADAPTÉE

L'histoire du logement social est relativement ancienne dans certains des départements d'Outre-mer. À la Martinique par exemple, elle peut être datée de l'année 1902 avec la mise en place de solutions publiques pour accueillir les transferts de population après l'éruption de la Montagne Pelée. Quant à La Réunion, la priorité était donnée au logement social dès le début des années 1960 pour reloger les ménages les plus défavorisés issus des bidonvilles. En Guyane, elle est à lier avec l'implantation du Centre Spatial. Mais les départements d'Outre-mer n'ont pas bénéficié du même dynamisme de construction de logements sociaux que dans l'Hexagone durant l'après Seconde guerre mondiale. La construction de logements locatifs sociaux y a été deux fois plus lente que

dans l'Hexagone sur la période 1958 à 1977 (on construisait 1,1 logement HLM pour 1 000 personnes en Martinique contre 2,4 en métropole). À Mayotte, le logement locatif social n'est apparu que « récemment » (premières « cases SIM » à la fin des années 1970) dans le paysage de l'habitat social.

### Un parc récent mais qui présente des niveaux de loyer élevés

Le parc total de logements dans les DROM compte 984 625 habitations, dont 171 818 logements sociaux soit près de 17 % du parc de logements (données USH 2022). **Le parc Hlm y est nettement plus récent : 19 ans en moyenne contre 37 ans en métropole en lien avec une dynamique de construction récente qui ne se dément pas puisque le parc se développe toujours fortement dans les DROM, avec une évolution de + 3,3 % contre + 1,4 % en métropole depuis 2013.**

### NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX SUR L'ENSEMBLE DES DROM

SOURCE / « Les chiffres clé du logement social – Édition Outre-mer 2022 », USH.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Total DROM
Parc total de logements	229 422	213 708	91 567	376 048	73 880	984 625
Nombre de logements sociaux	37 202	34 210	19 373	78 957	2 076	171 818

Dans un contexte extrêmement contraint, l'accent a cependant longtemps été mis sur la production en quantité au détriment de la qualité et de l'adaptation de la production aux besoins. **À Mayotte et en Guyane en particulier, le parc locatif social s'adresse et est encore majoritairement occupé par des ménages certes modestes mais qui ne font pas non plus partie des plus défavorisés.** Plusieurs raisons peuvent être avancées :

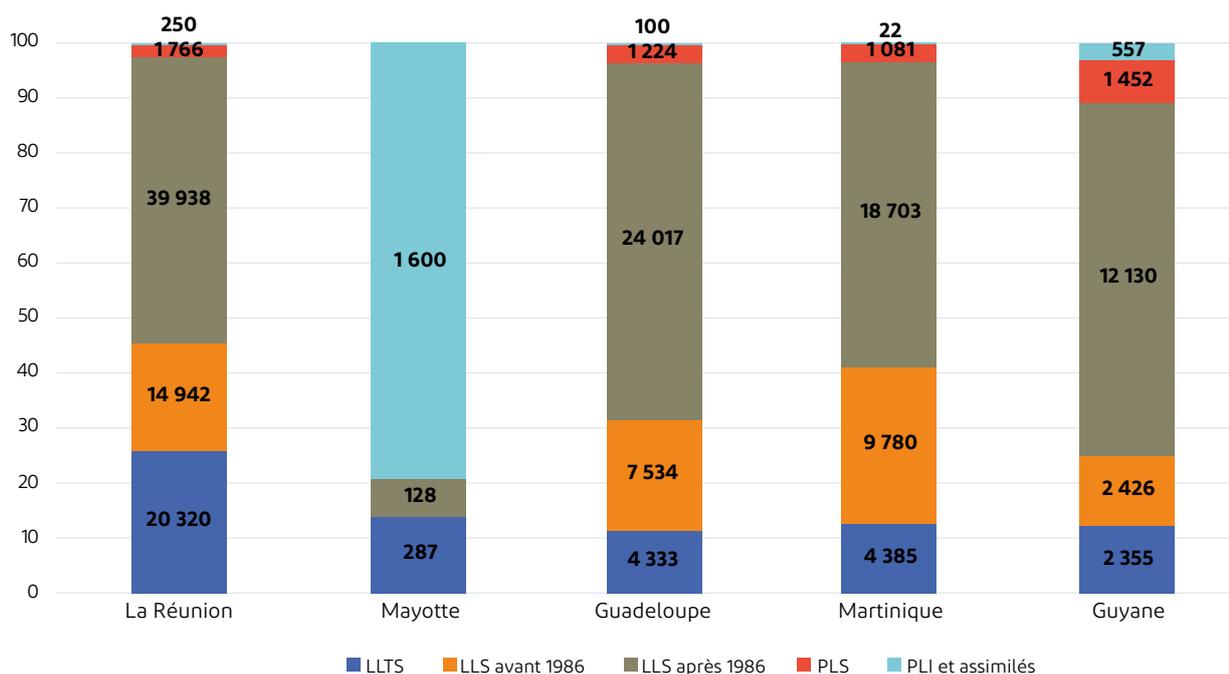
- Historiquement, cela peut tout d'abord s'expliquer par le fait que l'allocation logement à caractère familial (ALF), créée en 1948, n'a commencé à être appliquée aux DOM qu'à partir de 1976. L'allocation logement à caractère social (ALS), créée en 1971 dans l'Hexagone,

n'a été étendue aux DOM qu'en 1980. Or, ce n'est qu'avec la mise en place de l'allocation logement que les ménages les plus démunis ont pu réellement accéder au logement social. En effet, **les premiers logements sociaux ne bénéficiaient pas aux familles les plus modestes, mais plutôt à des fonctionnaires de catégorie C.**

- Reflet d'une histoire différente, la structuration du parc locatif social diffère très sensiblement entre chacun des DROM (voir graphique) avec une proportion de logements LLTS qui demeure relativement faible, excepté à La Réunion pour l'instant. En Guyane par exemple, la part relativement importante de logements intermédiaires s'explique par la nécessité de loger les salariés du Centre spatial guyanais à Kourou.

## STRUCTURE DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX PAR TYPE DE FINANCEMENT ET PAR DROM

SOURCE / Direction des outre-mer de l'USH, traitement FORS



• Le parc locatif social en Outre-mer propose par ailleurs **des loyers moyens au m<sup>2</sup> généralement plus élevés que dans l'Hexagone** (hors Île-de-France). Seul 15 % du parc de logements sociaux ultramarin propose des loyers inférieurs à

5 €/m<sup>2</sup> (contre 22 % dans l'Hexagone) et le loyer moyen du parc récent s'établit minimum à 6,5 € voire 7 € (à Mayotte). Ces différents niveaux de loyers n'intègrent pas les charges qui peuvent peser fortement sur le budget des ménages et sur leur reste à charge.

## LOYERS MENSUELS MOYENS (HORS CHARGES) EN €/M<sup>2</sup> PAR TYPE DE FINANCEMENT

SOURCE / Direction des Outre-mer de l'USH, traitement FORS.

	LLTS	LLS avant 1986	LLS après 1986	PLS	PLI et assimilés
La Réunion	5,62	5,47	6,44	7,56	6,27
Mayotte	5,1		8,16		10,27
Guadeloupe	5,15	5,44	6,38	8,31	6,59
Martinique	4,93	4,32	6,28	8,61	10,91
Guyane	4,84	5,71	6,22	8,46	9,78

## NOMBRE DE LOGEMENTS DONT LE LOYER MOYEN EST < 5,03 € / M<sup>2</sup> DE SURFACE HABITABLE - RPLS

	Effectif	% de l'ensemble du parc
Guadeloupe	3 412	9 %
Martinique	9 534	28 %
Guyane	2 429	13 %
La Réunion	9 922	13 %
Mayotte	120	6 %
Ensemble DROM	25 417	15 %
Hexagone	1 139 096	22 %

## Près de 70 000 ménages sont demandeurs d'un logement social dont 80 % sont éligibles au LLTS

La mise en œuvre progressive du SNE dans les Outre-mer (hors Mayotte) permet désormais de mieux connaître la demande de logement social qui s'exprime à la fois sur le profil des demandeurs (en lien avec le contexte socio-économique du territoire) mais également sur le type de « public » ayant effectivement recours aux demandes de logement social (en lien avec la « maturité » de la politique du logement social)<sup>27</sup>. **Fin 2020, on comptait ainsi 67 820 demandes (hors Mayotte) avec pour principales caractéristiques :**

- Un niveau de revenu des demandeurs très faible (plus de 80% sont éligibles au LLTS et entre 57 % et 70 % sont sous le seuil de pauvreté).

- Une part importante de familles et tout particulièrement de familles monoparentales (57 % en Guyane).
- Une grande précarité résidentielle : entre 43 % et 56 % des demandeurs n'ont pas de logement personnel.

L'inadaptation du parc conduit à plusieurs difficultés :

- Les logements sociaux dans les DOM sont plus souvent sur-occupés que dans l'Hexagone (29 % contre 17 %), en particulier à La Réunion (35 %) et en Guyane (50 %). Depuis 2014, les logements sociaux produits dans les DOM sont cependant plus grands que ceux du parc ancien et plus grands que dans l'Hexagone, ce qui pourrait contribuer à réduire les taux de sur-occupation<sup>28</sup>.
- Face au coût que représente le logement social, certains ménages renonceraient à formuler une demande et/ou sous-estimeraient leurs besoins en matière de typologie.

### PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL DANS 4 DROM FIN 2020

SOURCE / Direction des Outre-mer de l'USH.

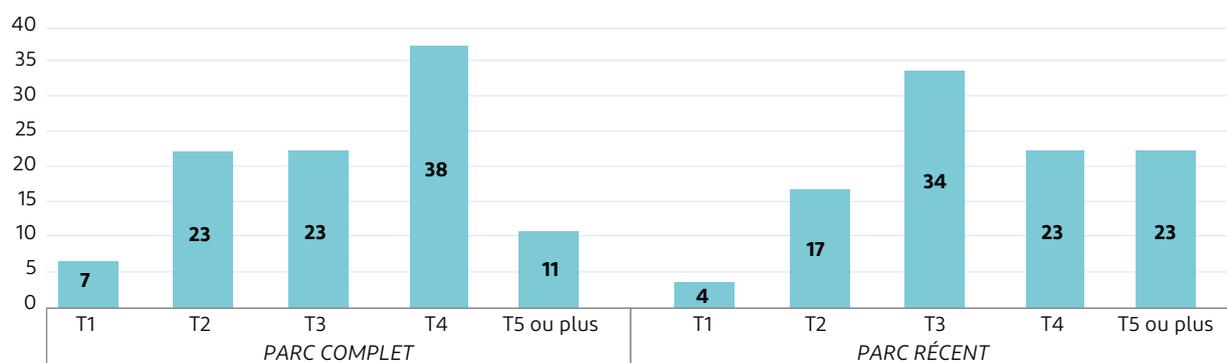
	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion
Nb demandes SNE au 31.12.2020	10 346	11 800	12 556	33 118
Evolution en 6 ans	+ 6 %	+ 9 %	+ 56 %	+ 12 %
Ancienneté moyenne des demandes (mois)	10	17	16	15
Part des demandeurs < 30 ans	25 %	21 %	27 %	28 %
Part familles monoparentales	43 %	46 %	57 %	39 %
Part demandeurs en emploi précaire ou étudiants	12 %	13 %	16 %	11 %
Part des demandeurs sous le seuil de pauvreté*	58 %	58 %	57 %	70 %
Part sous plafonds LLTS	83 %	85 %	86 %	91 %
Part ménages demandeurs sans logement propre dont :	56 %	54 %	53 %	43 %
<i>Hébergés chez un tiers</i>	48 %	48 %	39 %	36 %
<i>Hébergement temporaire</i>	4 %	5 %	7 %	3 %
<i>Sans hébergement</i>	3 %	2 %	6 %	4 %
Part motif insalubre / non décent	11 %	12 %	17 %	7 %

\* Etabli selon le seuil national à 60 % du revenu disponible médian soit en 2018, 1 063 euros.

Note : les données du SNE ne sont pas disponibles sur Mayotte.

### COMPARAISON ENTRE LES TYPOLOGIES DE LOGEMENT DU PARC COMPLET ET CELLES DU PARC RÉCENT (MIS EN SERVICE IL Y A MOINS DE 5 ANS)

SOURCE / RPLS 2021.



<sup>27</sup> Bien qu'on puisse encore émettre l'hypothèse de phénomènes encore importants de non-recours à la demande de logement social.

<sup>28</sup> Eclairage n°19, Caisse des Dépôts. Calculs réalisés à partir des résultats de l'ENL 2013.

Enfin, d'après l'étude réalisée par la direction Outre-mer de l'USH, le délai d'attente moyen pour une attribution est de 12 mois (15,4 en France). Par ailleurs, la moitié des ménages ont attendu moins de 8,3 mois pour avoir un logement contre 7,9 en France. Le « taux de succès » est quant à lui de 19 % contre 18 % au niveau national. Ces quelques indicateurs pourraient laisser à penser que la pression s'exerçant sur le parc social Outre-mer est moins importante qu'au niveau national. Toutefois, comme le souligne l'USH, ces données sont à nuancer car elles ne font apparaître qu'une partie de la pression et des besoins en logement qui s'exercent réellement (et le rôle que continuent de jouer notamment le parc privé et l'habitat spontané).

### Un droit au logement inégalement appliqué

Face à ces besoins, **le droit au logement demeure très inégalement appliqué dans les Outre-mer**. En matière de droit au logement opposable (Dalo), les Outre-mer présentent quelques spécificités :

- il ne s'applique pas dans certains territoires d'Outre-mer (Mayotte, Polynésie Française, Nouvelle-Calédonie)
- prévu pour prendre fin au 1er janvier 2017, **le délai dérogatoire (de 6 mois pour l'instruction et 6 mois pour le relogement)** accordé aux préfets dans les départements comportant au moins une agglomération ou une partie d'agglomération de plus de 300 000 habitants, ainsi que dans les départements d'Outre-mer,

a été pérennisé au vu de l'impossibilité de respecter les délais de droit commun (rapport cour de comptes Dalo 2022).

- les acteurs en Outre-mer sont globalement moins formés et informés que dans l'Hexagone : par exemple, pas de formation ou de visite des membres du comité de suivi Dalo sur les bonnes pratiques en COMED, excepté en 2021 à La Réunion par visio-conférence.
- les recours DAHO sont quasiment inexistantes dans l'ensemble des DOM alors que les SIAO sur le volet urgence sont saturés.

En 2021, 2 070 recours ont été reçus et 49 % ont obtenu une décision favorable (contre 37 % pour la France entière). **Les difficultés à reloger les ménages reconnus prioritaires et urgents semblent plus prégnantes en Outre-mer** puisque 56 % des ménages reconnus Dalo avaient été relogés suite à une offre dans les Outre-mer (3 620 ménages) contre 62 % pour la France entière. En 2021, ce sont ainsi 2 254 ménages qui restaient à reloger. Ces difficultés sont néanmoins hétérogènes en fonction des DROM, les difficultés semblant plus marquées en Guadeloupe (seulement 69 ménages relogés suite à une offre soit 29 % des décisions favorables) et dans une moindre mesure en Guyane (1 138 ménages relogés soit 46 % des décisions favorables). Seule La Réunion présente un taux de relogement supérieur à ce qui est observé sur la France entière (2 103 ménages relogés soit 67 %).

### ACTIVITÉ 2021 DES COMMISSIONS DE MÉDIATIONS DALO

SOURCE / InfoDalo.

	Nombre de recours reçus	Nombre de décisions prises	Dont nombre de décisions favorables	% de décisions favorables
Guadeloupe	91	66	49	74 %
Martinique	117	102	43	42 %
Guyane	407	377	228	60 %
Réunion	1 455	1 131	504	45 %
Total Outre-mer	2 070	1 676	824	49 %
Total France	113 196	112 395	41 674	37 %

## BILAN DES RELOGEMENTS DALO DANS LES DROM - SUIVI EN COHORTE

SOURCE / InfoDalo.

	Décisions favorables (prioritaires et urgents)	Relogements suite offre	Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	Bénéficiaires restants à loger
2008	201	149	174	27
2009	565	325	371	194
2010	564	237	288	276
2011	329	204	257	72
2012	420	247	311	109
2013	620	388	476	144
2014	469	332	377	92
2015	340	217	237	103
2016	311	197	219	92
2017	300	220	232	68
2018	375	206	224	151
2019	584	348	425	159
2020	538	275	296	242
2021	801	275	276	525
<b>Total cumulé</b>	<b>6 417</b>	<b>3 620</b>	<b>4 163</b>	<b>2 254</b>

## DES FREINS À LA PRODUCTION QUI DEMEURENT

### Une tendance à la baisse des crédits LBU dédiés à la production qui ne se dément pas

Comme s'en sont inquiétés à de nombreuses reprises les professionnels du secteur ainsi que des représentants au Sénat, « *malgré une sanctuarisation à la hausse des crédits budgétaires en faveur du logement social Outre-mer, la production ultramarine ne suit pas dans les proportions attendues* ». Alors qu'un objectif d'au moins 15 000 logements construits/an avait été fixé dans le cadre de la Loi EROM en 2017 (dont 13 000 subventionnés directement par l'État), ce sont au mieux

5 700 logements qui ont été financés dont seulement 4 360 LLS/LLTS. En outre, on notera une tendance à la hausse de la part des PLS et même des PLI (logement intermédiaire) dans le volume de logements aidés directement ou indirectement par l'État (cf. Tableau ci-après). En 2020, l'État a consacré ainsi plus de 114 M € pour le financement de 5020 logements sociaux (dont 4 185 de type LLS et LLTS) sur la ligne budgétaire unique (les PLS ne sont pas financés par la LBU). **En 2021, ce montant est à la baisse puisque d'après le Bilan des logements aidés 2021, ce sont 100, 12 millions d'euros de la LBU qui ont été consacrés au financement de 3 455 logements sociaux (dont 2 138 LLS et 1 197 LLTS).** Pour l'année 2022, le PLF prévoit la production de 5 200 logements dont 4 800 LLS et LLTS et 400 logements spécifiques.

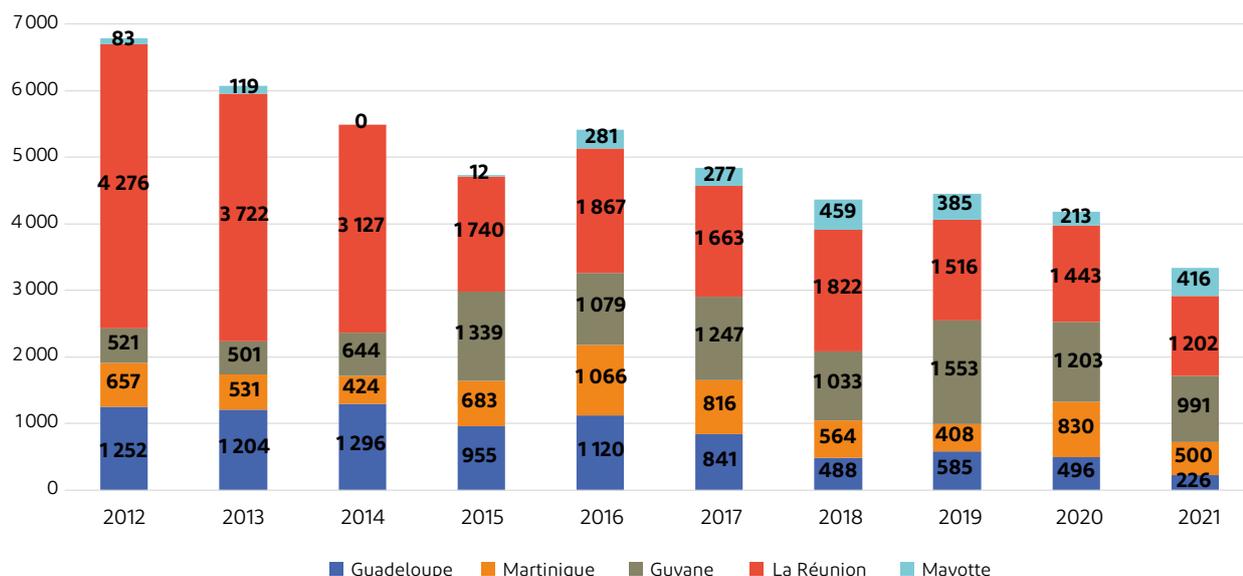
## NOMBRE ET TYPE DE LOGEMENTS SOCIAUX NEUFS FINANCÉS DANS LES DROM

SOURCE / Bilan des logements aidés, Ministère des Outre-mer - DGOM.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Total logements locatifs</b>	7 436	7 643	7 047	6 150	5 086	6 090	5 703	5 259	5 527	5 383	5 267
<b>LLS</b>	3 634	4 018	3 334	3 183	3 415	3 350	3 134	2 764	2 411	2 654	2 138
<b>LLTS</b>	2 472	2 771	2 743	2 308	1 314	2 063	1 710	1 602	2 036	1 531	1 197
<b>PLS</b>	1 211	597	970	575	357	649	828	893	940	835	1 211
<b>PLI</b>	24	15	0	0	0	0	20	0	140	210	601
<b>Logements spécifiques (logements étudiants, EHPAD, logement d'urgence, villages relais, LLTSA, etc.)</b>	95	242	0	84	0	28	11	0	0	153	120

## ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LLS/LLTS FINANCÉS PAR DROM

SOURCE / Bilan des logements aidés, Ministère des Outre-mer - DGOM.



Aussi, l'inadéquation entre les capacités financières de nombreux ménages et le type de logements produits est patente, et ce d'autant plus que la production de logements locatifs très sociaux (LLTS) se heurte à des difficultés importantes en matière d'équilibre économique des opérations. **En 2021, l'offre nouvelle en LLTS financé ne représentait plus que 1 197 logements soit 26 % du volume global de logements sociaux agréés (LLTS/LLS/PLS).** En 2020, l'offre LLTS représentait 1 530 logements.

Outre des crédits LBU qui demeurent en deçà des besoins, les professionnels soulignent également la tendance à l'allongement des délais de livraison des logements mis en service. D'après le RPLS, les taux annuels de mise en service sont en baisse constante depuis 2013. **À La Réunion en particulier, cette baisse est spectaculaire avec 2 000 ou moins de logements sociaux (PLS et PLI compris) mis en service depuis 2019 contre environ 3 000 auparavant.**

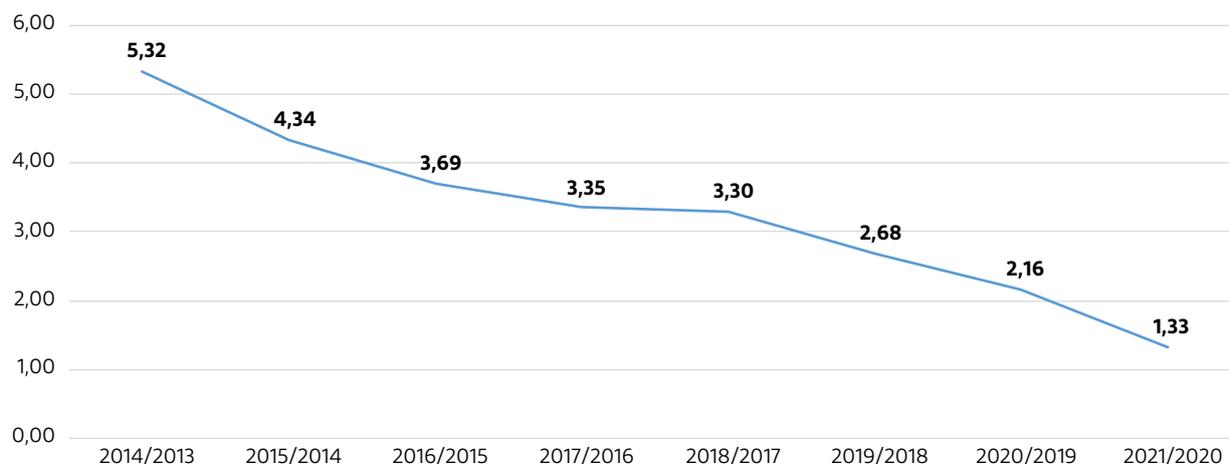
## NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS DANS LES DROM ET PROPORTION DE LLTS EN 2021

SOURCE / Ministère des Outre-mer - DGOM.

	LLTS	LLS	PLS	Total	Part LLTS
<b>Guadeloupe</b>	85	141	116	<b>342</b>	25 %
<b>Martinique</b>	79	421	190	<b>690</b>	11 %
<b>Guyane</b>	260	731	122	<b>1 113</b>	23 %
<b>Réunion</b>	557	645	691	<b>1 893</b>	29 %
<b>Mayotte</b>	216	200	92	<b>508</b>	43 %
<b>Total</b>	<b>1 197</b>	<b>2 138</b>	<b>1 211</b>	<b>4 546</b>	<b>26 %</b>

## ÉVOLUTION DU TAUX ANNUEL DE MISE EN SERVICE DANS LES OUTRE-MER (HORS MAYOTTE) LLS / LLTS / PLS / PLI

SOURCE / RLPS.



### De multiples freins identifiés depuis longtemps

D'après la direction Outre-mer de l'USH, **le délai moyen entre l'année de financement d'un programme et l'année de sa livraison serait ainsi passé de 2,5 années en 2015 à 4 années en 2020**. Les restrictions sanitaires de l'année 2020 ne suffisent pas à expliquer à elles seules cet écart préoccupant dans le contexte inflationniste. D'ailleurs, la tendance à la baisse du nombre de logements effectivement livrés ne semble pas s'infléchir avec, selon l'USH, 3 036 logements livrés en 2021 contre 5 187 en 2017. Les freins à la production d'une offre nouvelle sont en effet identifiés depuis longtemps :

- **Un foncier contraint, rare et par conséquent coûteux** à capter mais aussi à viabiliser (mauvaise qualité des sols...) excepté dans les centres urbains.
- **Une inflation des coûts de construction** qui serait pour partie liée :
  - À l'application de normes françaises impliquant le recours à des matériaux importés- à titre d'exemple, pour l'ARMOS océan Indien, les coûts de construction de La Réunion ont triplé en 25 ans, principalement du fait des modifications réglementaires et normatives ; l'explosion des prix du fret maritime depuis le début de l'année 2021 et ses répercussions sur les coûts illustrent bien les « conséquences de cette approche européenne-centrée de la production normative »<sup>29</sup>.

- Aux surcoûts techniques liés à des besoins de résistance au risque (sismique, cyclonique...) mais aussi, sur certains territoires, aux difficultés d'approvisionnement (par voie fluviale en Guyane).
- À la situation d'oligopole du secteur du bâtiment.

- **Un dédale administratif et la multiplication des justificatifs et agréments attendus** qui conduiraient systématiquement à une sous consommation des crédits (en dehors de quelques récentes simplifications de procédures...).
- **Le blocage de certains élus et habitants pour qui le logement social est souvent dépréciatif** (« cages à poules »...). À La Réunion, ce sont ainsi 3 600 logements sociaux qui ont l'agrément de financement et ne sont pas mis en chantier du fait des blocages des collectivités locales (absence de délivrance du permis de construire, pas de garantie d'emprunt accordée...).

Comme le résume Action Logement, les difficultés structurelles liées au désamiantage (absence de filière), le contexte économique actuel avec notamment la hausse significative du coût des matériaux et les délais de livraison rallongés entraînent un surcoût des opérations nécessitant de nouveaux appels d'offres ou des permis de construire modificatifs. Il en ressort un délai plus long pour le lancement des ordres de service de démarrage de travaux et parfois des chantiers qui s'achèvent difficilement ou avec beaucoup de retard. Par exemple, la rareté des matériaux entraîne également une spéculation sur les prix qui se répercute sur le coût des programmes de construction ou de réhabilitation.

<sup>29</sup> Selon l'avis de la commission des Lois de l'Assemblée Nationale relatif au PLF 2022, « l'Autorité de la concurrence souligne ainsi que le prix des matériaux de construction est supérieur de 39 % à La Réunion et de 35 % à Mayotte par rapport à la France hexagonale ([16]). Ce constat est largement partagé par les représentants de l'USH, de l'USHOM (Union sociale pour l'habitat Outre-mer) et des entreprises du BTP qui ont été auditionnés par votre rapporteur. Faute d'approvisionnement au niveau local, le secteur est ainsi exposé aux vicissitudes du transport maritime et à des difficultés de stockage. »

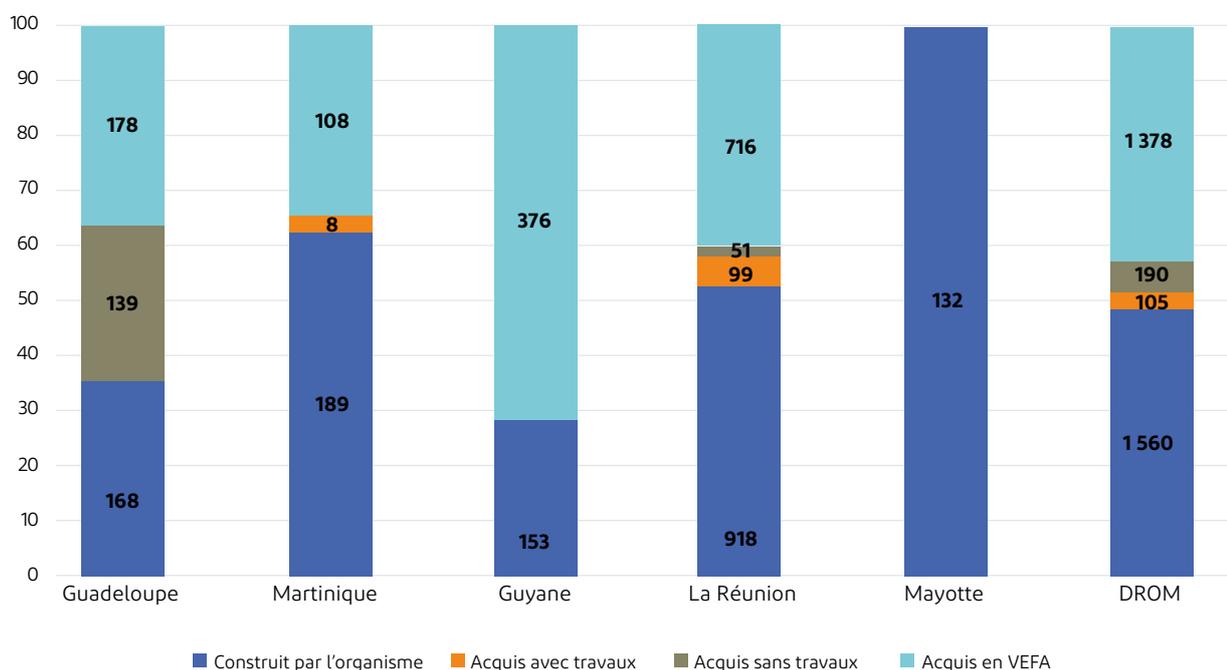
Au-delà, les contraintes du foncier (relief, risques naturels, aménagement des réseaux...) sont de véritables obstacles à la production de logements sociaux neufs. Faute de stratégie globale d'aménagement et après avoir longtemps laissé faire l'investissement privé, les bailleurs sont contraints, en Guadeloupe et à La Réunion tout particulièrement, de faire appel à des promoteurs qui achètent le foncier mais qui font gonfler les prix pour la revente. « Ils le font car il y a le problème du foncier, et le promoteur a un ancrage sur certains quartiers que le bailleur n'a pas forcément. Si on veut construire 1 000 logements par an il faut qu'on fasse appel à la VEFA. Les promoteurs

jouent la surenchère, font jouer la concurrence. Et puis forcément quand il y a un intermédiaire en plus les projets coûtent plus cher. » (Un représentant du secteur)

En 2020, ce sont ainsi **plus de 40 % des nouveaux logements mis en service qui l'avaient été en vente en état futur d'achèvement (VEFA)** et cette proportion devrait aller en augmentant avec l'appui au Plan de Relance initié par CDC-Habitat en Outre-mer pour l'achat de 6 000 logements en VEFA en cours de construction ou à construire sur la période 2020-2022.

## MISE EN SERVICE PAR ORIGINE EN 2020

SOURCE / RPLS 2021



## NOMBRE DE LOGEMENTS MIS EN SERVICE EN 2020 PAR ORIGINE

SOURCE / RPLS 2021.

	Construit par l'organisme	Acquis avec travaux	Acquis sans travaux	Acquis en VEFA
<b>Guadeloupe</b>	168	0	139	178
<b>Martinique</b>	189	6	0	108
<b>Guyane</b>	153	0	0	376
<b>La Réunion</b>	918	99	51	716
<b>Mayotte</b>	132	0	0	0
<b>DROM</b>	1 560	105	190	1 378

## LA DÉFISCALISATION À LA RÉUNION : UN LEVIER DE DÉVELOPPEMENT AUX EFFETS PERVERS ?

À La Réunion, l'accélération de la production permise par le dispositif « Girardin » a d'abord bénéficié aux logements collectifs à destination du secteur privé intermédiaire et du secteur libre, avec près de 80 % de la construction jusqu'en 2008. Cette production s'est faite au détriment du logement social, avec des effets pervers rapidement mis en évidence : renchérissement du marché immobilier, coûts trop élevés des loyers au regard des capacités contributives des ménages, logements trop petits, vacance sur certains produits neufs<sup>1</sup>... Si dès 2009, la LODEOM a opéré un recentrage des mesures fiscales sur la production de logements sociaux avec des résultats réels en termes de développement quantitatif (4 000 logements sociaux financés en 2012 contre 1300 auparavant en moyenne), certains des effets de cette défiscalisation continuent de se faire sentir à La Réunion, territoire le plus attractif pour les investisseurs de l'Hexagone. Avec des effets délétères et durables : une augmentation importante du coût du foncier en même temps qu'il se raréfiait, mais également une hausse des coûts de construction liée à un secteur du bâtiment en situation d'oligarchie et des artisans limitées dans leur capacité d'intervention, comme en témoigne cet acteur réunionnais... « Dans les années 2000, l'État a décidé d'optimiser la défiscalisation foncière donc

*l'immobilier, pour relancer l'économie. L'incidence majeure c'est qu'on a construit des logements qui n'étaient pas conformes aux besoins de la population avec un système d'optimisation fiscale qui faisait que les logements étaient plus chers que ce qu'ils auraient dû être. On a eu des immeubles entiers de logements privés très chers construits dans des trous fonciers... Avec un effet boule de neige : le foncier de La Réunion a beaucoup beaucoup augmenté. Et ça pose bien des problèmes aujourd'hui pour construire du logement social. Même si, en parallèle, les bailleurs se sont mis à produire en VEFA depuis 2010. Mais sans la maîtrise d'ouvrage donc les constructions ne sont souvent pas adaptées et de mauvaise qualité. » La défiscalisation a amené les bailleurs sociaux à passer par les promoteurs pour profiter rapidement et de manière massive des effets leviers de ce financement : la répartition équilibrée des opérations sur le territoire a pu en souffrir, avec une concentration de la production sur les territoires où le foncier est le plus facilement disponible<sup>2</sup>. Quant au parc privé issu de la défiscalisation, ce sont autant de potentielles futures copropriétés dégradées.*

<sup>1</sup> Cf. Éclairage régional 2015, FAP Réunion

<sup>2</sup> Op. cité

En outre, les fonciers disponibles sont désormais souvent situés à l'écart des centres-villes et mal desservis : y construire des logements à destination de ménages de plus en plus fragiles, peu motorisés, et ayant besoin des services, ne fait pas nécessairement sens. Aux mêmes causes, les mêmes conséquences : certains grands ensembles construits à la hâte souffriraient aujourd'hui des multiples maux que dénonçaient déjà les premiers discours à l'origine de la politique de la ville. Ainsi, en moyenne, 38 % du parc social ultramarin est situé en QPV (57 % en Guyane et 49 % à La Réunion).

### Vers une tendance à la diversification des leviers de mobilisation du foncier et des modes de production

Face à ces constats et dans un contexte où les besoins quantitatifs en matière de production sont moindres sur certains des DROM, **les aménageurs et bailleurs sociaux mettent désormais en place des stratégies de développement visant à réinvestir les centres-bourgs** plutôt qu'à mener des opérations sur des secteurs plus isolés. L'intervention de l'EPF de Martinique met ainsi l'accent sur les dents creuses, les friches urbaines, les bâtis dégradés ou vacants, voire des bâtiments

en bon état mais inscrits dans un périmètre de renouvellement, ou de restructuration urbaine, identifié par la collectivité. L'objectif étant de fournir un foncier permettant aux communes de produire des logements sociaux d'une nouvelle forme (opérations plus petites, moins massives, plus mixtes) et une offre plus complète et diversifiée en matière d'habitat. La création de la SIFAG en Guyane (EPFA/Action Logement) permettra d'accompagner les collectivités locales et les opérateurs dans le cadre d'opérations de revitalisation de centres-bourgs, avec un objectif de création de 300 logements abordables.

À Mayotte, la création d'une coopérative Hlm (Hippocampe Habitat) portée par deux EPCI et d'une filiale d'Action Logement, ALMA devrait permettre de multiplier les opérations de construction et de mieux cibler la demande de logements des populations. Via sa filiale locale, Action Logement a d'ores et déjà lancé, fin août 2022, un Appel à Manifestation d'Intérêt sur le « système constructif bas-carbone à haute valeur d'usage » afin de développer le logement abordable et durable à Mayotte.

Enfin, on soulignera l'arrivée relativement récente **de nouveaux acteurs en faveur de l'accession sociale** à commencer par les **coopératives Hlm** (SPHLM en Guadeloupe, Cap Accession en Guyane et Hippocampe à Mayotte) et avec des réflexions autour de la **préfigu-**

ration d'Organisme de Foncier Solidaire<sup>30</sup>, en Guyane et à Mayotte notamment, conformément à l'une des recommandations du PLOM 2, mais également à La Réunion et en Martinique. Seul l'EPF de Guadeloupe dispose d'ores et déjà de l'agrément.

## UN PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX VIEILLISSANT À RÉHABILITER

Du fait d'un développement récent, le parc des logements sociaux ultramarins présente globalement une qualité assez comparable à celle de l'Hexagone. D'après l'enquête logement de l'Insee de 2013, en moyenne, **seuls 5 % des logements sociaux en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion et à Mayotte ont plus d'un défaut grave**, un taux comparable à celui de l'Hexagone. Les deux défauts graves les plus fréquents sont des infiltrations d'eau et un vis-à-vis inférieur à 10 mètres, qui peuvent en partie s'expliquer par les contraintes climatiques et géographiques. Par ailleurs, trois logements sociaux sur dix ne sont pas alimentés en eau chaude alors que ce problème ne concerne que 0,2 %

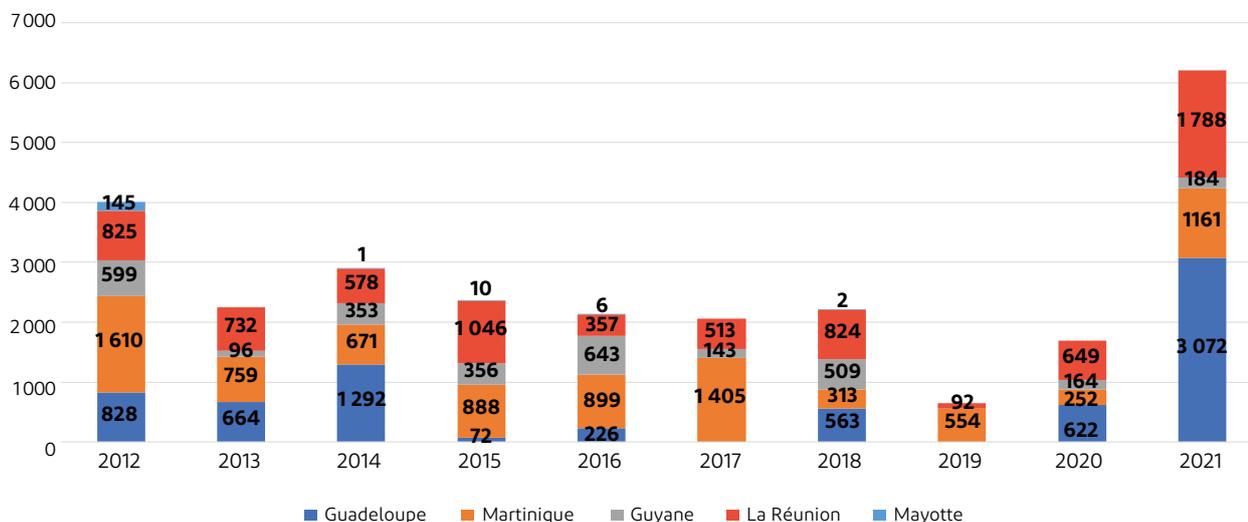
des Hlm de l'Hexagone. L'accès à l'eau chaude reste donc un axe d'amélioration pour le secteur social.

Localement, en Guadeloupe et à La Réunion tout particulièrement, **certains segments du parc locatif social sont cependant touchés par un phénomène de vétusté important**. Dans le parc ancien, on trouve certes des niveaux de loyer plus faibles (5,3 € du m<sup>2</sup> en moyenne dans le parc d'avant 1981 en Guadeloupe), mais aussi une forte problématique de vétusté : de fait, des associations indiquent recevoir des signalements concernant des logements sociaux non-décentes voire indignes, ce qui interroge fortement. Il convient de souligner cependant qu'aux Antilles, la réalisation de travaux de mise aux normes sismiques, très coûteux, explique que les bailleurs s'y soient consacrés prioritairement, laissant de côté les travaux de réhabilitation génériques.

Les enjeux de réhabilitation du parc social (et de confortement parasismique aux Antilles) demeurent ainsi particulièrement élevés, notamment aux Antilles<sup>31</sup>. L'ouverture du crédit d'impôt en QPV offre des marges de manœuvre mais elles sont jugées insuffisantes au regard des besoins de réhabilitation lourde (plus de 40 000 € par logement, alors que le crédit d'impôt est plafonné à 20 000 €).

## NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS POUR LA RÉHABILITATION

SOURCE / Bilan des logements aidés, Ministère des Outre-mer - DGOM.



<sup>30</sup> Les Organismes de foncier solidaire (OFS) et le Bail réel solidaire (BRS) ont rendu possible une forme d'accèsion à la propriété, sécurisée et durablement maîtrisée, qui repose sur la dissociation du foncier et du bâti et le caractère reconductible du bail à chaque vente. Les OFS ont été créés en 2014 par la loi ALUR et le BRS par la loi Croissance et Égalité des chances, dite "loi Macron" en 2015. La loi ÉLAN de novembre 2018 a permis aux organismes Hlm (OPH, ESH et coopératives) d'être agréés en tant qu'OFS et a intégré les logements en BRS dans le décompte des logements sociaux au titre de la loi SRU

<sup>31</sup> Les Antilles françaises sont particulièrement vulnérables face au risque sismique. Depuis 2007, un plan séisme Antilles structure un programme d'actions visant à améliorer la résilience de ces territoires, à renforcer et à développer la culture du risque des populations. Le fonds Barnier peut participer au financement des études et travaux de mise aux normes sismiques. Le taux de participation est de 35 % pour les HLM.

Si la tendance était plutôt à la baisse depuis 2012 et restait en deçà des 2 000 réhabilitations, **en 2021, grâce au Plan de relance<sup>32</sup>, ce sont 6 205 logements (dont la moitié en Guadeloupe) dont la réhabilitation a été financée par la LBU.** En 2022, ce sont 2 300 logements qui devraient être réhabilités d'après le PLF.

Rappelons en outre que le PIV représente un véritable tremplin dans la relance des opérations de construction et de réhabilitation dans les départements d'Outre-mer, notamment à La Réunion, avec un appui apporté aux bailleurs sociaux avec des prêts à taux fixe en faveur de la réhabilitation lourde du parc. Selon Action Logement, 11 460 réhabilitations avaient été réalisées fin 2021 grâce aux engagements financiers du PIV.

Les fonds européens sont également un levier important de rénovation énergétique du parc social ultramarain.

## UN MARCHÉ LIBRE PEU ACCESSIBLE FINANCIÈREMENT ET TRÈS TENDU SUR CERTAINS SEGMENTS

À l'insuffisance du parc locatif social s'ajoute **le coût du parc locatif privé** qui atteint, dans les Outre-mer, les niveaux observés dans les grandes métropoles hexagonales, alors que les locataires ont un revenu annuel médian nettement inférieur. Avec de nombreuses conséquences : à La Réunion, les jeunes (étudiants ou jeunes actifs) peinent dans ce contexte à se loger et se heurtent à des propriétaires bailleurs parfois peu scrupuleux<sup>33</sup> ; en Guyane, des difficultés à attirer et à maintenir certains types de ménages (jeunes actifs, fonctionnaires, etc.) dans de nombreuses communes ; etc.

Les tensions sur ce parc s'expliquent par différents facteurs :

- **Un parc locatif libre ou intermédiaire historiquement peu développé** (notamment aux Antilles) et/ou souvent « réservé » aux fonctionnaires ou salariés originaires de métropole ;
- **La concurrence des locations saisonnières**, plus rentables pour les propriétaires bailleurs, notamment aux Antilles ou, dans une moindre mesure, à La Réunion ;

<sup>32</sup> D'après le rapport annuel de performance 2021, « Outre les opérations financées via la ligne budgétaire unique, il convient de noter que l'amélioration du parc locatif social a également bénéficié en 2021 d'une enveloppe de 15 millions d'euros dans le cadre du plan de relance. La mobilisation de cette enveloppe s'est accompagnée d'une modulation des conditions de financement (taux et plafond de subvention) applicables. Un dispositif transitoire a été instauré en ce sens par un arrêté dédié, publié le 20 avril 2021. Cet arrêté a permis, pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2021, de porter à 50 000 euros le montant maximal des travaux prévisionnels pris en compte pour le calcul de la subvention à l'amélioration des logements locatifs sociaux (contre 13 000 euros actuellement) et à 40 % le taux maximal de subvention pour ces mêmes travaux (contre 14 à 20 % actuellement). »

<sup>33</sup> <https://www.ipreunion.com/actualites-reunion/reportage/2021/12/03/parcours-du-combattant-pour-se-loger-loyers-les-prix-explosent-a-la-reunion.144161.html>

<sup>34</sup> <https://www.ecologie.gouv.fr/carte-des-loyers>

- **La vacance de logements importante dans le parc privé** : conduite par le CGEDD à la demande de la DGOM, une étude est en cours sur la vacance de logement dans les Outre-mer.

Déployé depuis 2013, le réseau des observatoires locaux des loyers couvre désormais l'ensemble de La Réunion, de la Guyane et de la Martinique ainsi que l'agglomération de Cap Excellence en Guadeloupe. D'après les données compilées par ces observatoires et celles recensées par le Ministère de la transition écologique en 2020<sup>34</sup> :

- En Guadeloupe, **le loyer médian observé s'élève à 9 €/m<sup>2</sup>** tandis que les loyers d'annonce charges comprises pour un appartement s'élevaient entre 12,5 € du m<sup>2</sup> et 15,7 € dans les communes prisées du Gosier par exemple.
- En Martinique, le loyer moyen au m<sup>2</sup> dans le parc privé est plus onéreux (**9,1 €**) qu'en Guadeloupe (**8,8 €**) et dans l'Hexagone (8,7 €). Les loyers d'annonce en 2018 s'élevaient quant à eux entre 11,7 € et 15,3 €/m<sup>2</sup>.
- À La Réunion, **le loyer médian observé s'élève à 10 €/m<sup>2</sup>** tandis que les loyers d'annonce atteignent jusqu'à 15,4 € sur les communes les plus attractives (comme à Saint-Paul).
- En Guyane, le montant de loyer médian annoncé est de 800 € (charges incluses) et 753 € (hors charges) en 2020. Pour les valeurs rapportées à la superficie des logements, **le montant de loyer médian est de 15 €/m<sup>2</sup>** (charges incluses) et 14,36 €/m<sup>2</sup> (hors charges).

**Dans ce contexte, et à défaut d'expérimenter l'encadrement des loyers**, de nombreuses communes ultramarines ont décidé d'intervenir sur le marché en appliquant la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Conséquence de parcours résidentiels fortement contraints par le déficit de logements accessibles et d'un parc de logements indignes encore prépondérant, nombreux sont les ménages ultramarins à connaître des difficultés multiples de maintien dans leur logement.

## À MAYOTTE, UN MARCHÉ LOCATIF TRÈS INÉGALITAIRE

En matière de marché locatif, l'Insee estime que trois types de marché coexistent à Mayotte :

- 42 % des locations sont des constructions en dur, avec le confort sanitaire de base (610 € de loyer en moyenne)
- 30 % des locations sont des logements en dur sans le confort sanitaire de base (120 € de loyer en moyenne)
- 28 % des locations sont des maisons en tôle (60 € de loyer en moyenne)

Le premier marché est encadré à 77 % par un bail écrit, tandis que c'est le cas de moins de 2 % des deux autres marchés.

Si la quasi-totalité des ménages locataires originaires de France hors Mayotte disposent d'un logement construit en dur avec le confort sanitaire de base, c'est le cas de seulement 19 % des ménages d'origine étrangère <sup>1</sup> et de 26 % des ménages d'origine mahoraise.

<sup>1</sup> Personne de référence née à l'étranger

# DES CONDITIONS D'OCCUPATION DES LOGEMENTS INSATISFAISANTES

## LE SURPEUPLEMENT : UN PHÉNOMÈNE GÉNÉRALISÉ EN OUTRE-MER

Témoin des difficultés d'accès au logement (et de décohabitation des jeunes) mais aussi de solidarités familiales qui constituent encore une ressource importante, **la suroccupation prend une ampleur tout particulièrement importante en Outre-mer et atteint jusqu'à 33 % des logements en Guyane** (cf. tableau ci-après).

On soulignera en particulier les situations de cohabitation prolongée de nombreux jeunes ultramarins chez leurs parents, faute d'offre de logements accessible ou dédiée : ainsi, plus de la moitié des jeunes de 20-24 ans en Guyane et en Martinique vivent encore chez leurs parents. Ces difficultés s'illustrent également dans la demande de logement social où la proportion de demandeurs hébergés chez un tiers (parent ou particulier) dans les Outre-mer est bien supérieure à ce qui est observé pour la France entière (41 % voire près de 50 % aux Antilles, contre 20 %) <sup>35</sup>.

Si la « famille élargie » trouve encore sa place dans l'habitat traditionnel où l'espace domestique s'étend en partie sur l'extérieur, il n'en va pas de même dans les logements collectifs ou les formes d'habitat précaire en tôle. La suroccupation des logements entraîne alors une promiscuité qui peut être propice aux conflits voire aux violences intrafamiliales comme s'en sont alarmés de nombreux acteurs associatifs, indiquait le Cnape dans

un rapport sur la protection de l'enfance dans les Outre-mer fin 2020 : « *La promiscuité a eu des conséquences sur les climats familiaux et s'est avérée particulièrement dangereuse pour les enfants. Les adhérents ont constaté des situations explosives, pouvant se traduire par une augmentation des violences intrafamiliales.* » <sup>36</sup>.

## UN ENJEU D'ADAPTATION DES LOGEMENTS AU VIEILLISSEMENT

**La question qui se pose avec acuité, aux Antilles et à La Réunion tout particulièrement, est celle de l'adaptation des logements au vieillissement.**

L'offre en EHPAD est globalement déficitaire et souvent inaccessible aux ménages les plus modestes (le nombre de places en EHPAD ne dépasse pas les 43 places pour 1 000 personnes âgées de 75 ans et plus en Martinique contre 97 en moyenne dans l'Hexagone). Si nombre de personnes âgées bénéficient encore de la solidarité familiale et cohabitent avec leurs enfants, nombreuses sont également celles à vivre en situation d'isolement dans des logements vétustes ou des cases traditionnelles qui n'ont jamais été réhabilitées. À La Réunion, la situation spécifique des « pensions marrons » continue d'alerter. En 2020, l'ARS a procédé au contrôle de 17 pensions déclarées (sur une cinquantaine en activité), dont six se sont révélées impropres à l'habitation. Ces « Ehpads clandestins » appelés localement « pensions marrons »,

### PART DES LOGEMENTS SUR-OCCUPÉS EN 2019 (EN %)

SOURCE / Insee, RP exploitation complémentaire.

	Nombre de résidences principales	Part des logements suroccupés	Nombre de logements suroccupés
Martinique	166 994	8,20 %	13 694
Guadeloupe	173 432	8,10 %	14 048
Guyane	82 045	32,80 %	26 911
La Réunion	338 066	9,50 %	32 116
Mayotte (2017)	63 100	57 %	35 967
France hexagonale	29 201 704	4,70 %	1 372 480

<sup>35</sup> Source : USH direction Outre-mer d'après l'infocentre SNE

<sup>36</sup> Cnape, « La protection de l'enfance en Outre-mer. État des lieux et phénomènes émergents », octobre 2020

viennent en effet pallier le déficit criant de structures d'accueil (cf. Tableau ci-dessous) et font figure de système de santé de délestage à moindre coût pour les plus

démunis. La Réunion ne compte que 23 établissements agréés pour personnes âgées, soit 1 570 places.

## TAUX D'ÉQUIPEMENT POUR 1000 PERSONNES ÂGÉES DE 75 ANS ET PLUS

SOURCE / DREES.

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Mayotte	France hexagonale
Places dans les EHPAD	43,2	37,1	30,8	32	0,0	96,9
Places dans les structures non EHPAD (résidences autonomie, USLD...)	7,5	9	18	5,5	0,0	24,9
Places dans les centres de jour pour personnes âgées	1,7	0,6	0	0	0,0	0,6
Places dans les services de soins infirmiers à domicile (SSIAD + SPASAD)	12,2	19,9	18	11,8	15,3	19,9

D'après le bilan des logements aidés, seule la Martinique semble avoir bénéficié de la LBU pour financer la création d'EHPAD (197 places entre 2011 et 2017). Soulignons cependant que le PIV DROM a étendu ses modalités financières aux hébergements pour personnes âgées. Plusieurs Maisons relais et résidences pour personnes âgées (dont une MARPA) auraient fait l'objet d'engagement à la Réunion, en Guadeloupe et principalement en Martinique.

## LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE : UNE DIMENSION ENCORE INSUFFISAMMENT PRISE EN COMPTE

La précarité énergétique se définit comme une situation de « *difficulté particulière à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.* »

L'observatoire national de la précarité énergétique souligne que les conditions climatiques et les contextes socio-économiques propres aux DROM posent la question de l'adaptation des indicateurs utilisés dans l'Hexagone<sup>37</sup>. En effet, le climat tropical limite de facto les besoins en chauffage, les normes de décence du bâti sont moins contraignantes. Inversement, il serait nécessaire de lutter contre certains phénomènes spécifiques : humidité (ventilation / aération), chaleur (isolation, climatisation), etc. De plus, l'habitat informel et les branchements sauvages sont beaucoup plus présents que dans l'Hexagone, notamment à Mayotte et en Guyane.

En conséquence, les dettes relatives à des impayés d'énergie apparaissent relativement moins importantes dans les Outre-mer qu'en France hexagonale (cf. tableau page suivante).

Cette problématique reste cependant bien présente à La Réunion puisque, selon les estimations de l'Observatoire Énergie Réunion, en 2017 :

- 2 700 foyers en situation de pauvreté vivant dans les Hauts habitent dans un logement non isolé. Ils sont confrontés soit à un inconfort thermique en hiver, soit à une dépense énergétique excessive pour se chauffer.
- Environ 76 000 foyers modestes vivent dans un logement non équipé d'eau chaude solaire. Ces ménages sont donc confrontés soit à l'absence d'eau chaude, soit à une dépense énergétique excessive pour la fourniture en eau chaude.

À cela, il faut ajouter la précarité importante d'une partie de la population ainsi que le coût élevé de l'énergie, puisque l'électricité des îles<sup>38</sup> est majoritairement produite à partir de ressources fossiles extérieures et importées, freinant l'accès à l'énergie.

Notons que pour faire face à la précarité énergétique et rénover leur logement, **les ménages ultramarins ne disposaient pas, jusqu'à récemment, des mêmes aides que dans l'Hexagone**, à commencer par celle du programme Habiter Mieux déployé par l'Anah (seuls les propriétaires bailleurs pouvant bénéficier des aides de l'Anah en Outre-mer). Lors du conseil d'administration de mars 2018, il avait cependant été décidé de lancer une expérimentation Outre-mer avec l'adaptation du programme « Habiter mieux », puisque les conditions climatiques et le patrimoine bâti différent de ceux de l'Hexagone.

<sup>37</sup> ONPE, Qui sont les ménages en précarité énergétique en Outre-mer ?, 2019.

<sup>38</sup> En Guyane, la situation est assez différente puisque la production électrique locale couvre une grande partie des besoins.

## DETTES RELATIVES À DES IMPAYÉS D'ÉNERGIE DANS LES DOSSIERS DE SURENDETTEMENT EN 2020

SOURCE / DREES - Indicateurs sociaux départementaux, indicateur complémentaire – indicateur de suivi du Plan Pluriannuel contre la Pauvreté et pour l'Inclusion Sociale (2013-2017).

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Mayotte	France hexagonale
Nombre de dossiers de surendettement avec impayés d'énergie	57	103	62	252	nd	39 387
Part des dossiers avec impayés d'énergie parmi l'ensemble des dossiers de surendettement (en %)	18,4	32,8	35,2	26,4	nd	37,5
Part des dettes liées à des impayés d'énergie dans l'ensemble des dettes (en %)	0,3	0,6	0,8	0,5	nd	1,0

Le lancement en 2020 d'une nouvelle aide financière pour la rénovation énergétique des logements en faveur des propriétaires occupants, appelée MaPrimeRénov' a finalement remplacé le programme Habiter Mieux et couvre l'ensemble du territoire français.

Renforcée dans le cadre du Plan de relance (6,7 M d'euros pour les Outre-mer), l'offre MaPrimeRénov' n'aurait pas montré de résultats très positifs sur ces territoires, en raison du nombre trop faible d'entreprises labellisées « Reconnu Garant de l'Environnement » (RGE). Pour donner un ordre de grandeur, seulement 0,75 % des entreprises artisanales du bâtiment sont labellisées RGE en Outre-mer contre 11 % dans l'Hexagone. Ainsi, à l'exception de la Réunion qui comptait 620 dossiers en 2020 (grâce notamment à la présence d'équipe pour accompagner au montage des dossiers) et 62 entreprises RGE, les DROM

ont peu bénéficié du dispositif. L'adaptation de MaPrimeRénov' en Outre-mer devrait améliorer la situation sans qu'il soit possible à cette heure de tirer un bilan de cette adaptation. Un arrêté du 18 mai 2021 prévoit en effet, pour une durée de deux ans, l'expérimentation d'un dispositif visant à développer les travaux de rénovation énergétique dans les départements, régions et collectivités uniques d'Outre-mer, en les ouvrant à un vivier d'entreprises ne disposant pas de la qualification prévue.

Après une mise en œuvre laborieuse, **MaPrimeRénov' se déploie notamment à La Réunion et aux Antilles**. Début janvier 2022, sur l'ensemble des Outre-mer, 10 625 dossiers avaient été validés et près de 9 400 logements rénovés pour un montant engagé de 21 millions d'euros.

## BILAN DE MAPRIMERÉNOV À FIN 2021

SOURCE / Baromètre des résultats de l'action publique 2022 et chiffres clé de l'Anah.

	Nombre de dossiers validés	Nombre de logements rénovés	Montant engagé en M €
Guyane	8	5	0,01
Guadeloupe	3 634	3 338	7,9
Martinique	1 948	1 802	4,3
Mayotte	4	2	
La Réunion	5 031	4 248	8,8
<b>Total Outre-mer</b>	<b>10 625</b>	<b>9 395</b>	<b>21,01</b>

## SURENDETTEMENT ET DIFFICULTÉS DE MAINTIEN : UNE PROBLÉMATIQUE MAJEURE DÉLAISSÉE PAR LES POUVOIRS PUBLICS ?

D'après l'ENL 2013, les taux d'effort nets moyens une fois déduites les aides au logement (entre 15 et 17 % quel que soit le statut et entre 18 et 22 % dans le parc social) sont plutôt moins élevés que dans l'Hexagone. Cela ne doit pour autant pas laisser penser que les ménages ultramarins ne rencontreraient pas de difficultés particulières relatives au paiement des charges liées au logement. Ainsi, les ménages martiniquais consacrent en moyenne 23 % de leurs dépenses mensuelles liées au logement dans l'eau et l'énergie, soit 7 points de moins que les ménages vivant dans l'Hexagone <sup>39</sup>.

De manière plus globale, une étude de l'IEDOM de 2021 montre qu'il y avait la même année 2 202 situations de surendettement en Outre-mer, en augmentation (+ 15 % par rapport à 2020). Le phénomène du surendettement se concentre, effectivement, sur une population pauvre ou aux ressources limitées, et qui est de ce fait en situation de fragilité financière.

L'objectivation de ces difficultés se heurte cependant à l'importance des économies informelles qui contribuent à invisibiliser le phénomène : emprunt entre particuliers, versement d'un « loyer » ou de charges d'électricité et d'eau au noir, etc. La grande précarité des ressources

de nombreux ménages conjuguée aux « impératifs » de consommation liés à l'accès à un logement « ordinaire » et aux mobilités induites conduit néanmoins certains d'entre eux au surendettement.

Témoin de ces difficultés mais aussi des défauts d'une politique de prévention balbutiante sur la plupart des territoires Outre-mer – les CCAPEX notamment peinent à se mettre en place voire sont encore inexistantes comme en Martinique – **les expulsions locatives sont à la hausse avec un taux pour 1 000 ménages particulièrement élevé en Guadeloupe (15,3 décisions d'expulsions locatives pour 1 000 ménages) et en Guyane (22,6).**

Des avancées peuvent cependant être soulignées avec une intégration plus forte des Outre-mer dans le pilotage Dihal avec notamment la création de postes de chargés de mission prévention des expulsions locatives : « En 2020, on avait peu de visibilité sur ce qui se passait en Outre-mer. Il y avait des intuitions mais pas d'état des lieux très satisfaisant. L'inclusion dans le dispositif national aurait un coût d'entrée important. La création de poste a permis ça. Il y en a un dans chacun des cinq DROM avec pour périmètre d'intervention, l'accompagnement au déploiement de la CCAPEX. » La Réunion bénéficie en outre de **la mise en place d'équipes mobiles de prévention des expulsions locatives pour « aller vers » les ménages locataires du parc privé non connus des services sociaux.**<sup>40</sup>

### BILAN DES EXPULSIONS LOCATIVES DANS LES DROM (HORS MAYOTTE)

SOURCES / Ministère de la Justice / SG / SEM / SDSE/ Exploitation statistique du Répertoire Général Civil ; Insee, recensements de la population 2016 et 2017.

	2018				2019			
	Nbre total de décisions d'expulsions	Expulsions « fermes »	Expulsions « conditionnelles »	Décisions d'expulsions locatives pour 1000 ménages	Nbre total de décisions d'expulsions	Expulsions « fermes »	Expulsions « conditionnelles »	Décisions d'expulsions locatives pour 1000 ménages
France hexagonale	116 020	72 464	43 556	10,2	126 585	77 586	48 999	11,0
Guadeloupe	1 049	484	565	17,0	951	458	493	15,3
Martinique	429	271	158	6,7	551	368	183	8,7
Guyane	785	218	567	21,0	855	332	523	22,6
La Réunion	1 265	595	670	8,7	1 568	588	980	10,6

Champ : Décisions de justice prononçant l'expulsion pour impayés de loyers ou défaut d'assurance, pour validité de congés et pour autres inexécutions du locataire.

<sup>39</sup> Insee, « Le logement en Martinique : faible mobilité et parcours résidentiel atypique », mai 2017.

<sup>40</sup> Dans le cadre de l'acte 2 de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, 26 départements dont celui de La Réunion ont été sélectionnés pour mettre en place des équipes mobiles de visite à domicile des personnes menacées d'expulsion.

# UN PHÉNOMÈNE DE SANS-ABRISME RÉCENT DONT LES CONTOURS RESTENT DIFFICILES À APPRÉHENDER

## UN PHÉNOMÈNE DIFFICILE À QUANTIFIER

Dans un contexte où tous les regards se portent sur le phénomène massif de l'habitat indigne, **la question du sans-abrisme apparaît secondaire et ce d'autant plus qu'elle recoupe très largement celle de l'habitat spontané** qui n'est qu'une réponse extrêmement précaire à la question des sans domicile. Par ailleurs, les personnes en errance et les personnes vivant à la rue sont deux publics qui peuvent parfois se confondre. En effet, certaines personnes qui ont un logement « vivent » dans la rue dans le sens où elles y passent le plus clair de leur temps, seules, ce qui peut parfois créer des ambiguïtés dans la perception du phénomène de sans-abrisme. Il s'agit pour la plupart d'hommes isolés souffrant de pathologies mentales et/ou addictives.

Comme dans l'Hexagone, **l'enjeu de la connaissance du nombre des personnes sans abri est grand en Outre-mer**. Il n'existe en effet pas à l'heure actuelle un chiffre réel du nombre de personnes vivant à la rue sur ces territoires. En effet, le champ des enquêtes « sans-domicile » de l'Insee ne recouvre que la France hexagonale. La structuration progressive et plus ou moins ancienne, selon les territoires, d'une veille sociale (création du 115 et des maraudes puis du SIAO) ainsi que l'élaboration des PDALHPD ont cependant contribué à la mise en visibilité des situations. Aujourd'hui, le SIAO de La Réunion s'attache à structurer sa mission d'observation sociale et certaines collectivités envisagent l'organisation de Nuits de la Solidarité.<sup>41</sup>

**D'après les données recueillies en 2019, on pouvait estimer près de 3 000 personnes en errance (sans abri, à la rue) dans les Outre-mer, hors Mayotte (une estimation qui recoupe le nombre de personnes sans abri parmi les demandeurs de logements sociaux)**. En Martinique, les acteurs locaux semblent s'accorder sur le chiffre de 400, et sur le fait que peu de personnes dorment véritablement à la rue. Selon les chiffres du PDALHPD 2017-2022, il y aurait entre 500 et 700 personnes en errance et à la rue en Guadeloupe. Une grande partie d'entre elles seraient sur l'agglomération pointoise. À La Réunion, le

diagnostic 360 réalisé en 2019 établit à plus de 950 le nombre de personnes à la rue ou en squat. En Guyane, le diagnostic 360 établissait à environ 800 le nombre de personnes à la rue d'après les données du Samu social. À Mayotte, le SIAO fait face à une demande exponentielle qui a plus que doublé entre 2020 et 2021 (ce qui s'explique également par une montée en charge récente du dispositif). En 2021, le SIAO urgence comptabilisait ainsi 2 880 demandes de mise à l'abri provenant pour l'essentiel de familles avec enfant(s), principalement en situation de monoparentalité. En Polynésie Française, la question de la quantification des personnes sans abris, par définition fluctuante, n'est pas tranchée. Les recensements oscillent, en fonction des sources, entre 200 et 700 individus, surtout des hommes seuls.

Plusieurs éléments conduisent cependant les professionnels et acteurs locaux à formuler l'hypothèse d'une sous-estimation des besoins :

- La méconnaissance du SIAO et du 115 et/ou le découragement des professionnels face à un système d'hébergement quantitativement insuffisant (voir plus loin) ;
- Le recours encore fréquent bien que de plus en plus précaire aux solutions alternatives : solidarités familiales et hébergement chez un tiers, squat, etc. En Guadeloupe, le recours aux solutions de fortune (squats dans des maisons abandonnées notamment) et/ou solidarités familiales explique que le phénomène d'errance apparaisse encore limité aux yeux de certains acteurs. Une étude sur l'errance réalisée en 2012 par un sociologue, indiquait ainsi que 4 personnes en errance sur 5 maintiennent leur inscription dans leur communauté d'origine (60 % sont natives de la communauté où elles ont été repérées, et 35 % sont régulièrement hébergées chez des voisins ou amis), voire leur ancrage familial (40 % d'entre elles).

Cette invisibilité liée aux recours aux solidarités familiales et amicales questionne cependant les acteurs dans un contexte d'individualisation des modes de vie et de précarité accrue. Les premiers signes d'essoufflement se font d'ailleurs sentir dans de nombreux territoires comme en témoigne l'augmentation des violences intrafamiliales et des « mises à la porte », ainsi que l'augmentation des demandes auxquelles sont confrontées les acteurs de la veille sociale (accueil de jours, 115, maraudes, etc.).

<sup>41</sup> Venues des pays anglo-saxons et importées en France en 2018 par la Ville de Paris, ces opérations consistent à quadriller de manière systématique et à pied un territoire sur un court laps de temps (souvent une nuit) pour compter les personnes sans abri. Ce type d'opérations a depuis essaimé dans l'Hexagone, avec des éditions dans plusieurs grandes villes comme Rennes, Metz, Grenoble, Toulouse ou Montpellier, avec chacune ses spécificités.

## UNE PROBLÉMATIQUE PROTÉIFORME QUI RENVOIE À DES SITUATIONS SOCIALES TRÈS DIFFÉRENTES

Le phénomène du sans-abrisme et de l'errance recouvre des situations sociales diverses selon les territoires et au sein même de ceux-ci, avec cependant de nombreux points communs :

- Parce qu'elles y sont à la fois plus visibles mais aussi qu'elles y ont été « attirées » par les ressources qu'elles pouvaient ou pensaient y trouver, **les personnes en errance sont le plus souvent concentrées dans une ou deux communes urbaines du territoire.**
- La grande majorité sont **des hommes isolés, en errance parfois depuis de nombreuses années, vivant principalement en squat et qui souffrent de pathologies psychiatriques et/ou addictives** développées ou non à la rue.
- Témoin de l'essoufflement des solidarités familiales, on note aussi une augmentation de **jeunes en rupture familiale** (ou à la sortie de l'ASE) dans un parcours d'errance sans solution adaptée, et qui pour certains basculent rapidement dans les addictions et/ou la prostitution. Difficile également de ne pas évoquer, en Guyane mais surtout à Mayotte, la **situation des mineurs non accompagnés** (ou MNA). Parce qu'ils ne sont pas éligibles au RSA avant leur 25 ans, ces jeunes sans ressources ne peuvent accéder à un logement.
- Lorsqu'elles ne sont pas accueillies en structure d'hébergement faute de places adaptées ou en raison d'une situation irrégulière, certaines **femmes victimes de violences conjugales** se retrouvent également à la rue avec parfois de jeunes enfants lorsqu'elles ne recourent pas à des solutions de fortune. En Guyane, le phénomène est réellement problématique. Si la plupart bénéficient d'une première mise à l'abri, la suite de leur parcours en hébergement est souvent mise à mal par le défaut de places (ou logement) adaptées à la configuration du ménage (plus de 2 ou 3 enfants) et/ou parce qu'elles sont en situation irrégulière sur le territoire et ne peuvent de fait bénéficier d'une place/ d'une mesure d'éloignement à Cayenne du fait des contrôles policiers mis en place à Iracoubo.
- L'émergence de **personnes âgées** du fait du vieillissement de personnes en errance mais également de rupture familiales – certaines personnes âgées seraient elles-mêmes victimes de violences intra familiales et feraient l'objet de spoliations économiques - d'expulsions locatives ou de sortie d'hospitalisation.

- Les **migrants ou demandeurs d'asile** constituent également une part relativement importante (bien que souvent non quantifiée) des personnes en errance dans des territoires, à l'instar de Mayotte ou de la Guyane en particulier, caractérisés par d'importants flux migratoires. Selon le RA 2021 de l'Ofpra, la demande d'asile Outre-mer a progressé en 2021, sans retrouver le niveau atteint en 2019 (8 964 demandes). Au total, en 2021, **7 934 demandes, premières demandes et réexamens confondus, ont été introduites en Outre-mer, très majoritairement à Mayotte (47 % du total) et en Guyane (40 %)**. En sus de l'augmentation de demandes, le profil des migrants évolue notamment en faveur d'une diversification des origines géographiques (avec par exemple une proportion relativement importante de Syriens en Guyane) et avec une **présence de plus en plus importante de MNA** qui ne bénéficient pas toujours des mécanismes prévus par l'ASE. Selon une association guyanaise, les personnes sans titre de séjour ne trouvent aucune solution alors que de nombreux établissements n'appliquent pas l'obligation d'inconditionnalité de l'accueil ni le principe de continuité. Dans ce contexte, se développent notamment à Cayenne des campements de migrants (principalement d'origine syrienne).

Dans les Outre-mer comme dans l'Hexagone, on notera que **les sorties d'institution et plus récemment encore les expulsions locatives sont des facteurs croissants de mise à la rue**. Une spécificité renvoie cependant aux opérations de démolition d'habitat insalubre ou d'évacuation de « bidonvilles » qui conduisent, au moins ponctuellement, de nombreuses personnes à l'errance. D'autres situations sont quant à elles très spécifiques à certains territoires. Ainsi, par exemple, en Guyane, certaines familles se retrouvent ponctuellement en situation d'errance du fait de l'isolement de leur village et de l'inaccessibilité des services ; à La Réunion, le SIAO observe de manière fréquente des demandes de la part de personnes étrangères, présentes sur le territoire pour des raisons sanitaires, et qui une fois soignées, sortent de l'hôpital sans solution.

## FACE À UN RETARD IMMENSE, DES RÉPONSES DE LA RUE AU LOGEMENT QUI SE DÉPLOIENT ET SE DIVERSIFIENT TRÈS PROGRESSIVEMENT

Le développement du Logement d'Abord en Outre-mer est à la croisée des chemins entre le déploiement des dispositifs de logement adapté du type intermédiation locative, et dans le même temps des solutions d'hébergements temporaires pour répondre aux besoins croissants de mise à l'abri en urgence à la fois pour toutes les personnes isolées et des publics spécifiques (ex : personnes sortants de prison, de l'ASE, de squats, de bidonvilles, des réfugiés climatiques ou bien encore des migrants).

Dans ce contexte, de nombreuses personnes sont contraintes de trouver des solutions alternatives : hébergement chez un tiers, squat, ou encore développement de l'habitat spontané... Des solutions pour le moins précaires qui contribuent à invisibiliser et éloigner encore un peu plus les personnes des dispositifs d'accès aux droits et d'accompagnement.

## Un secteur de l'hébergement en fort développement

Du fait d'une problématique somme toute relativement récente (ou perçue comme telle) dans les Outre-mer, le secteur de la veille sociale et de l'hébergement s'est constitué un peu en marge, dans une logique de réponses à des besoins bien spécifiques, à commencer par les personnes souffrant d'addiction, les personnes souffrant de maladies chroniques et les femmes victimes de violences conjugales.

Outre l'enjeu de la fluidité de l'hébergement vers le logement pour libérer les places occupées, il en résulte une capacité d'hébergement considérée quasi-unanimement comme très largement insuffisante pour répondre notamment aux besoins de mise à l'abri en urgence : avec **un taux de seulement 0,88 places d'hébergement pour 1 000 habitants** contre 2,6 dans l'Hexagone, les Outre-mer accusent en effet un déficit important qui les rapproche de régions comme la Corse ou la Bretagne. À la faiblesse de l'offre s'ajoutent des difficultés liées à sa localisation, souvent concentrée sur une ou deux grosses communes alors mêmes que la plupart des Outre-mer souffrent de l'enclavement de leurs territoires.

### NOMBRE ET TYPE DE PLACES D'HÉBERGEMENT GÉNÉRALISTE PAR TERRITOIRE

SOURCE / Dihal 2021.

	Places CHRIS	Places hors CHRIS	Hôtel	RHVS, CHS, Autres	TOTAL
<b>Guadeloupe</b>	175	30	6	0	211
<b>Martinique</b>	188	0	20	0	208
<b>Guyane</b>	81	79	16	0	176
<b>La Réunion</b>	404	71	130	0	605
<b>Mayotte</b>	16	724	0	36	776
<b>Outre-mer</b>	864	904	172	36	1976

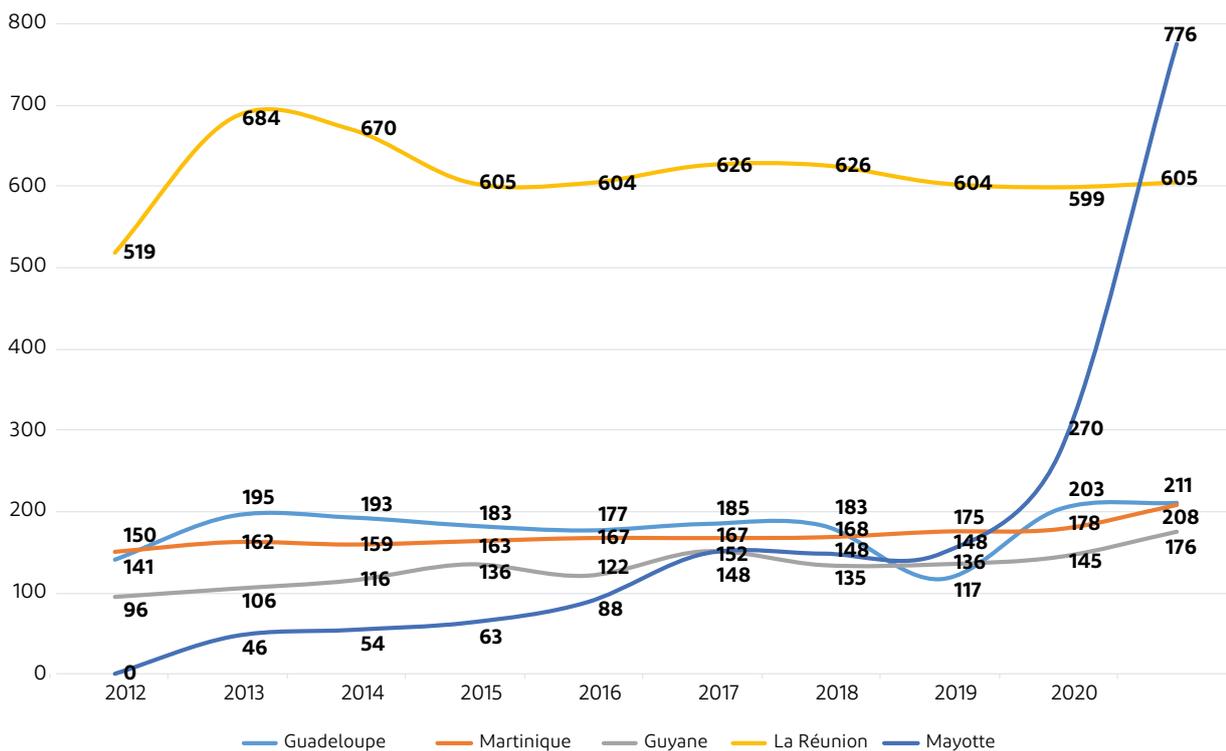
Certains territoires comme Mayotte ont cependant connu une très forte croissance (+ 187 %) du nombre de places d'hébergement d'urgence en 2021, bénéficiant du Plan de relance à hauteur de 5 millions d'euros (pour la construction d'hébergements d'urgence, à l'instar du Village Relais à Mayotte, en réponse à la politique de lutte contre l'habitat informel). La Guyane s'inscrit dans une dynamique similaire. Des discussions sont en cours avec la Dihal dans le cadre de la trajectoire 2022-2024 pour la déclinaison du BOP 177 afin de mieux répondre aux besoins : « on a demandé une augmentation de 150 places supplémentaires, avec la crise sanitaire qui a révélé beaucoup de difficultés, mais aussi les besoins d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile. Avec 3 000 demandeurs par an, des campements qui se montent à Cayenne, on a dû mettre à l'abri mais faute de places, on s'est rabattu sur l'hôtel. »

Sur les autres DROM, on constate également une diversification de l'offre AHI, ou du moins une évolution de la répartition des efforts de création, avec par exemple un travail spécifique mené sur l'accueil des femmes victimes de violences conjugales.

Enfin, l'offre d'hébergement a pu bénéficier en 2021 des crédits du Plan de Relance pour amorcer un programme d'humanisation des places d'hébergement qui n'existait pas jusqu'à présent Outre-mer. Selon le Projet annuel de performance 2022 du BOP 177, ce sont 2,2 M € qui sont ainsi mobilisés pour **l'humanisation de 8 centres d'hébergement dans les départements d'Outre-mer.**

## ÉVOLUTION PAR TERRITOIRE DU NOMBRE DE PLACES EN HÉBERGEMENT GÉNÉRALISTE (BOP 177)

SOURCE / DIHAL



Enfin, **s'agissant du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, l'offre demeure très insuffisante voire inexistante sur de nombreux DROM (absence de CADA notamment)**. La direction de l'asile y finance aujourd'hui 800 places d'hébergement d'urgence et de nuitées hôtelières dont la moitié ont été ouvertes à titre exceptionnel en 2020 pour pallier les difficultés relevées par les acteurs de terrain, en particulier en Guyane et à Mayotte.

### Un déficit structurel de logements accompagnés mais une dynamique de développement importante dans le cadre du « Logement d'abord »

En matière de « logement adapté », le constat n'est pas plus heureux. Contrairement à l'Hexagone, les Outre-mer n'ont pas bénéficié du développement historique de Foyers de Jeunes Travailleurs et de Foyers de travailleurs migrants qui contribuent dans une proportion encore très importante au logement de nombreux publics en difficulté économique et sociale et/ou en parcours d'insertion professionnelle.

En effet, jusqu'à encore très récemment, le développement des résidences sociales, FJT et des Pensions de

famille s'est heurté, dans les Outre-mer, à des modes de financement inadaptés (du fait du non bénéfice de l'APL foyer) et à la quasi absence d'opérateurs. Ainsi, **en 2021, n'étaient recensés que 5 FJT (1 en Guyane, 2 en Martinique et 2 à La Réunion) représentant 380 places** (soit 3,4 places pour 1000 jeunes âgés de 16-25 ans dans les DROM contre 6,6 dans l'Hexagone). Ce déficit est particulièrement préoccupant dans les Outre-mer, où les jeunes sont confrontés à de très nombreuses difficultés d'insertion sociale et professionnelle (pauvreté, niveau de qualification, mobilité, etc.). Le nombre de places en FJT mériterait ainsi d'être doublé (dans une logique *a minima* de rattrapage).

Avec le déploiement de la politique du « Logement d'abord », force est cependant de constater que **les Outre-mer commencent à bénéficier d'une dynamique positive, alimentée par le développement récent de l'IML (dont témoigne un taux moyen de 1,8 pour 1 000 habitants pour les Outre-mer contre 1 pour 1 000 pour la France entière) et des Pensions de famille / maisons relais**. D'après les données transmises par la Dihal, les 5 DROM disposaient en 2021 de près de 3 900 places en intermédiation locative (dont 340 créées en 2021) et de 21 Pensions de famille représentant un total de 570 places (dont 67 créées en 2021).<sup>42</sup>

<sup>42</sup>Précisons cependant que l'IML finance principalement le développement d'une offre de logement temporaire en sous-location tandis que certaines des maisons-relais ciblent un public différent (des femmes seules avec enfants à Mayotte ou bien des jeunes à La Réunion) que celui prévu initialement (à savoir des personnes âgées de plus de 40 ans ayant connu un long parcours de rue).

## NOMBRE DE PLACES EN INTERMÉDIATION LOCATIVE ET EN PENSIONS DE FAMILLE EN 2021

SOURCE / Dihal.

	IML	PF	TOTAL
Guadeloupe	785	112	897
Martinique	107	216	323
Guyane	890	59	949
La Réunion	1 471	135	1 606
Mayotte	638	48	686
Outre-mer	3 891	570	4 461
France entière	65 073	21 123	86 196

(Source : rapport annuel de performance 2021, BOP 177)

## NIVEAU D'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE CRÉATION DE PLACES EN IML ET EN MAISON-RELAIS

SOURCE / Dihal.

	Nombre de places d'IML créées au 31 décembre 2021	Atteinte de l'objectif IML 2021	Cible de création de places IML 2021
Guadeloupe	101	54 %	186
Martinique	0	0 %	190
Guyane	10	9 %	107
La Réunion	25	6 %	385
Mayotte	340	944 %	36

	Nombre de places de Pensions de famille créées au 31 décembre 2021	Atteinte de l'objectif PF 2021	Cible de création de places Pensions de famille 2021
Guadeloupe	10	24 %	42
Martinique	0	0 %	10
Guyane	20	100 %	20
La Réunion	37	56 %	66
Mayotte	0	0 %	19

Ces constats positifs doivent cependant être nuancés. Hormis à Mayotte, qui a bénéficié de la forte impulsion de la Communauté d'agglomération de Dombeni Mamoudzou dans le cadre de l'AMI « Logement d'abord », les objectifs de développement de l'IML fixés pour 2021 sont loin d'être atteints dans les autres DROM. Les tensions s'exerçant sur le marché locatif libre décrites précédemment (et en conséquence les prix), l'état de dégradation d'une partie du parc privé mais aussi l'insuffisance d'opérateurs associatifs et d'aides incitatives suffisamment conséquentes sont les principaux obstacles rencontrés. Une voie de progrès pourrait être trouvée du côté d'une meilleure communication et de la mutualisation des moyens pour la captation et la gestion locative des logements à vocation pérenne (avec bail glissant ou en mandat de gestion). À ce titre, on notera à La Réunion le déploiement de la plateforme Soli'kaz, qui réunit l'ensemble des opérateurs de l'intermédiation locative de La Réunion. En sus, d'autres dispositifs existants, prometteurs mais peu connus, mériteraient d'être développés, tels que le bail à réhabilitation ou le bail emphytéotique.

Pour ce qui concerne le développement des Pensions de famille mais également de FJT et de résidences sociales, l'introduction de l'APL foyer dans les DROM (article 175 de la loi de finances 2022) devrait faire levier pour accélérer la sortie de projets en souffrance depuis parfois de nombreuses années. En Guyane, un projet ancien de FJT devrait ainsi aboutir en 2023 malgré des freins qui restent à lever en matière d'équilibre économique et de partenariat propriétaire / gestionnaire.

### Un accès au logement social des personnes sans logement à renforcer

Sur près de 70 000 demandes de logement social en 2020 (hors Mayotte), près de la moitié soit **33 061 concernent des ménages sans domicile propre** dont 83 % sont hébergés chez un tiers, 9 % sont en structures d'hébergement ou en logement temporaire et **8 % sont sans abri (11 % en Guyane)**.

## NOMBRE DE MÉNAGES DEMANDEURS SANS LOGEMENT PROPRE FIN 2020

SOURCE / Direction Outre-mer de l'USH – traitement FORS recherche sociale.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	TOTAL hors Mayotte
Nb demandes SNE fin 2020	10 346	11 800	12 556	33 118	67 820
Nombre de ménages demandeurs sans logement propre dont	5 794	6 372	6 655	14 241	33 061
Hébergés chez un tiers	4 966	5 664	4 897	11 922	27 449
Hébergement temporaire	414	590	879	994	2 876
Sans hébergement	310	236	753	1 325	2 624

Seulement 21 % de ces demandes ont fait l'objet d'une attribution au sein du parc social en 2020 (sur un total de 12 000 attributions réalisées), une propor-

tion encore moindre pour les ménages sans hébergement (sans abri ou en squat).

## DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL ET ATTRIBUTIONS POUR LES PERSONNES SANS DOMICILE PROPRE EN 2020

SOURCE / SNE.

	Nb de demandes en 2020	Nb d'attributions en 2020	Part d'attribution
Nombre de ménages demandeurs sans logement propre dont	33 061	6 885	21 %
Hébergés chez un tiers	27 449	5 839	21 %
Hébergement temporaire	2 876	626	22 %
Sans hébergement	2 624	420	16 %

Enfin, d'après les données transmises par la Dihal, les cibles en matière d'attribution aux publics prioritaires – qui apparaissent par ailleurs insuffisamment à la hauteur des besoins s'agissant notamment des ménages sans abri, au regard de la demande – sont également inégalement atteintes selon les DROM. La Guyane apparaît tout particulièrement en difficulté dans la réponse aux objectifs. Les difficultés (réelles ou fantasmées) rencontrées par certaines familles dans le passage d'un mode d'habitat précaire à un logement locatif en collectif sont souvent évoquées. Certains acteurs peuvent encore se montrer réticents à reloger des ménages considérés comme « inaptes », et ce d'autant plus que de nombreux logements sociaux sont concentrés dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

**Les capacités d'accueil en hébergement sont par ailleurs d'autant plus limitées que les sorties vers le logement sont longues et complexes.** Si, a priori, pour les familles hébergées, les demandes de logement social et éventuels recours Dalo sont réalisés par les associations excepté à La Réunion, aucune convention et/ou objectif n'est fixé aux bailleurs en matière de relogement des sortants d'hébergement. En outre, les recours Dalo au motif de sortie d'hébergement sont en proportion très faibles dans les Outre-mer et seuls 8 recours DAHO ont été déposés en 2021 (uniquement à La Réunion). Aussi, il n'est pas rare que certaines familles, faute de solution, sortent du dispositif et retournent vers l'habitat informel.

## RÉSULTATS DES ATTRIBUTIONS EN FAVEUR DES MÉNAGES SANS ABRI OU HÉBERGÉS

SOURCE / Dihal.

	Nombre d'attributions en faveur de ménages «sans-abri ou en habitat de fortune» au 31/12/2021	% atteinte de l'objectif au 31/12/2021	Cible 2021
Guadeloupe	25	100 %	25
Martinique	17	113 %	15
Guyane	23	58 %	40
La Réunion	251	105 %	240
TOTAL	316	100 %	320

	Nombre d'attributions de l'hébergement généraliste vers le logement social 31/12/2021	% atteinte de l'objectif au 31/12/2021	Cible 2021 en nombre d'attributions réalisées depuis l'hébergement généraliste
Guadeloupe	18	36 %	50
Martinique	7	35 %	20
Guyane	19	38 %	50
La Réunion	182	79 %	230
TOTAL	226	64 %	350

Le baromètre des résultats de l'action publique présente les résultats selon une estimation en nombre de personnes (basée sur l'hypothèse d'une taille moyenne des

ménages de 2,2). Le tableau ci-après montre une progression sur l'ensemble des DROM (hors Mayotte), excepté en Guadeloupe.

## NOMBRE DE PERSONNES SANS ABRI OU EN HÉBERGEMENT AYANT OBTENU UN LOGEMENT SOCIAL

SOURCE / Baromètre des résultats de l'action publique.

	déc-17	déc-21
Guyane	68	92
Guadeloupe	136	95
Martinique	29	53
Mayotte	0	0
La Réunion	528	953
Total Outre-mer	761	1 193

## UNE CULTURE LOGEMENT D'ABORD À PROMOUVOIR ET À SOUTENIR

Le Plan logement Outre-mer 2019-2022 ne fait pas mention du « Logement d'abord », alors que certains territoires ultramarins comptent un grand nombre de personnes sans domicile. À contre-courant même de cette stratégie, le Plan prévoit la construction d'hébergements temporaires en Guyane et à Mayotte pour accueillir transitoirement les occupants des bidonvilles dont les modalités d'évacuation et de destruction ont été accélérées par l'article 197 de la loi ELAN.

Quatre territoires ont toutefois été retenus dans le cadre de l'AMI « Logement d'abord » : la Communauté d'agglomération de Dembéli Mamoudzou (Mayotte), le conseil départemental de La Réunion, la Communauté d'agglomération Espace sud de la Martinique et la

Communauté d'agglomération Centre Littoral en Guyane. La mise en œuvre accélérée du « Logement d'abord » sur ces quatre territoires apporte un cadre suffisamment flexible pour expérimenter. À Mayotte, l'accent a été mis sur le développement de l'IML et des financements ont été débloqués pour les travaux d'amélioration. À La Réunion, le plan prévoit notamment une plateforme de captation de logements privés, une prime aux bailleurs pour inciter au mandat de gestion à des niveaux de loyers adaptés à des très petites ressources, une compensation temporaire du loyer pour les ménages ne pouvant régler l'intégralité du loyer, la transformation de places d'hébergement en logement, l'ouverture de 100 places Un chez soi d'abord, la consolidation d'une plateforme territoriale d'accompagnement (PFTA), la révision du FSL pour accroître le nombre d'aides en cas d'impayés de loyer, et des places dédiées en intermédiation locative et en hébergement d'insertion pour les personnes sortant d'institution.

Le LDA nécessite une meilleure gouvernance de la part de l'ensemble des pouvoirs publics. Cela passe également par une meilleure connaissance des outils notamment par les collectivités locales et les acteurs de l'actions sociale (CCAS, GUT, MD, etc.) Le manque d'ingénierie et d'opérateurs dans certains territoires et sur certains outils du LDA, est frein au déploiement des réponses favorisant l'accès et le maintien le plus rapidement possible au logement.

Ainsi est observé une sous-consommation des enveloppes financières prévisionnelles (excepté à La Réunion).

**L'acculturation aux principes du « Logement d'abord » comme la mise en réseau des associations demeurent ainsi des enjeux forts dans les Outre-mer.** Un rôle que peuvent jouer aujourd'hui les SIAO, désormais présents et opérationnels sur chacun des DROM, y compris à Mayotte qui se distingue néanmoins par l'absence de 115.

La Dihal entend ainsi accompagner les DROM dans la structuration des réponses « de la rue au logement » conformément à la nouvelle circulaire du 31 mars 2022, en utilisant les différents leviers existants (AMI, etc.) et en articulation avec les politiques publiques dans les champs de la jeunesse, de la santé, de l'insertion professionnelle, etc. Dans les DROM, cette structuration en est aux prémices avec :

- Une seule plateforme territoriale d'accompagnement en cours de déploiement à La Réunion ;
- Le déploiement du Plan grand marginaux sur trois territoires, La Réunion (avec 10 places pour des personnes repérées par les maraudes), la Guyane (avec 25 places accueillant de nombreux sortants de prison notamment) et la Martinique ;
- L'organisation en réflexion d'une Nuit de la Solidarité par le SIAO de Martinique ;
- Le déploiement du Un Chez soi d'Abord avec un objectif de :
  - 100 places créées à La Réunion avec d'ici début 2023 la totalité des 100 personnes intégrées au dispositif ;

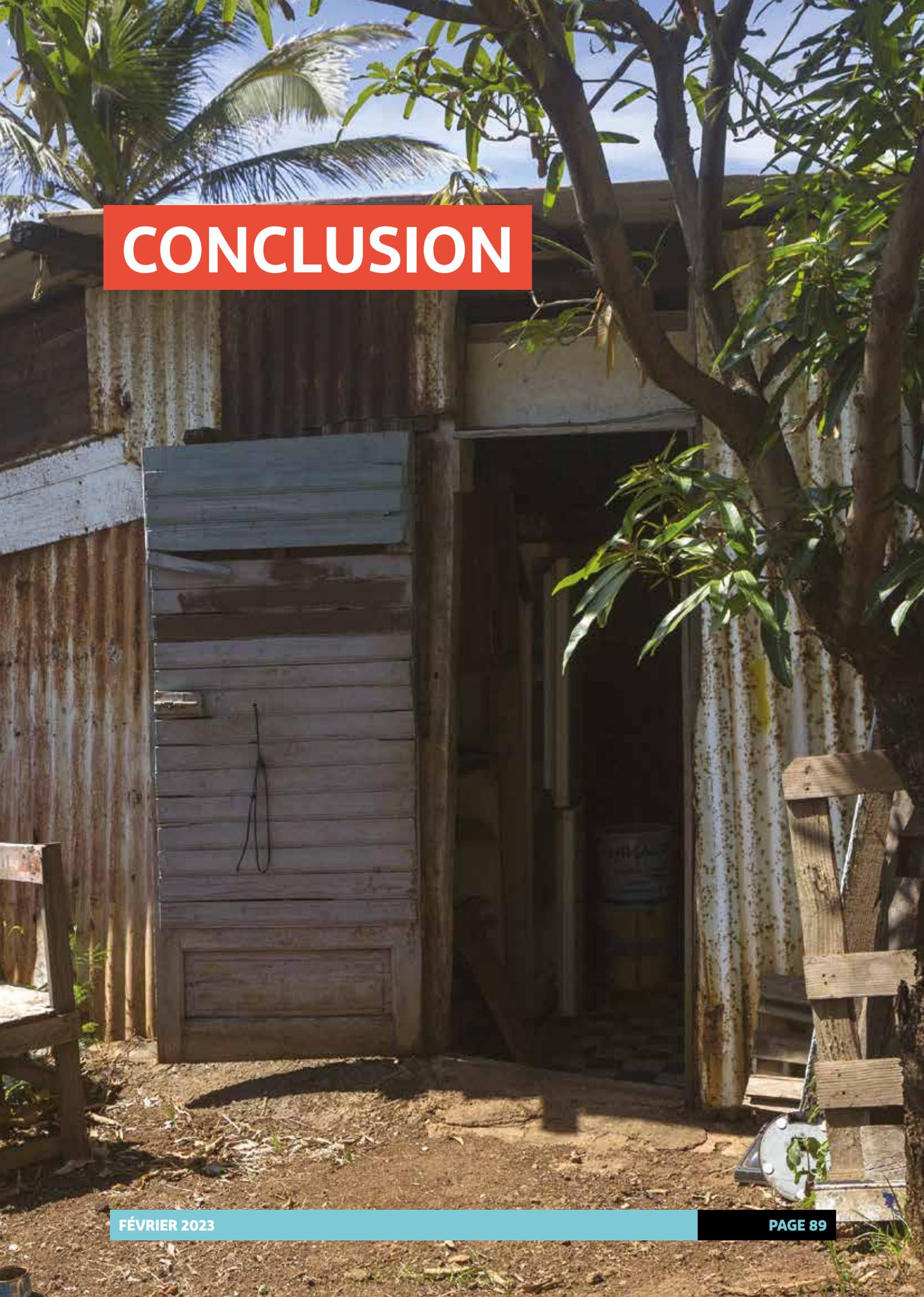
- 55 places créées à La Martinique en 2022 : le dispositif vient d'être autorisé et la montée en charge va débiter avec la totalité des 55 personnes intégrées d'ici à mi 2024.

- Avec la création des nouveaux contrat engagement jeune (CEJ) « jeunes en rupture », des postes de référent dédiés à l'accompagnement des jeunes devraient être créés au sein des SIAO.

La nouvelle instruction « de la rue au logement » relative aux SIAO occasionne également de nouvelles réflexions visant à redynamiser le partenariat comme l'explique un représentant de l'État en Guyane : « *aujourd'hui, on a un échange avec le samu social sur la nouvelle instruction portant réorganisation des SIAO : on va en profiter pour revoir toute l'organisation. On aimerait opérer un changement de coordination, partenarial, revoir le statut quitte à le transformer en groupe coopératif (de type GIP). On trouve ça cohérent par rapport aux besoins, faire entrer ensemble des acteurs qui concourent aux politiques d'hébergement et de relogement.* »

**Enfin, il convient de souligner que le PLOM 2 ne fait aucune mention des objectifs de la stratégie nationale du « Logement d'abord » et que celle-ci ne semble encore que trop faiblement prise en compte dans les instances de pilotage localement. Espérons que le PLOM 3 ne fasse pas à nouveau l'impasse sur les enjeux relatifs au logement des plus exclus.**

# CONCLUSION

A photograph of a rustic building with a corrugated metal roof and walls. A wooden door is partially open, revealing a dark interior. A tree with green leaves is in the foreground on the right. The ground is dirt and there are some wooden planks and debris scattered around.

# PILOTER UNE RÉELLE STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT OUTRE-MER : IL EST URGENT D'AGIR !

L'ampleur et la spécificité des difficultés de logement rencontrées par les Ultramarins appellent une réponse renouvelée des pouvoirs publics qui ne pourra passer que par une inflexion des représentations à l'égard des Outre-mer. En s'attachant à décliner des objectifs par territoire, le PLOM 2 a certes contribué à créer une dynamique partenariale sans toutefois atteindre les résultats escomptés. De nombreux freins, depuis longtemps identifiés, n'ont pas encore été levés (foncier contraint, faiblesse de l'ingénierie, coût des matériaux, complexité administrative, etc.).

Sans nier la diversité des territoires, de leur histoire, de leur relation à l'Hexagone et de leurs problématiques en termes de logement, l'ensemble des acteurs rencontrés s'accorde à souligner « l'aberration » de normes et de règles nationales qui demeurent, malgré les évolutions récentes apportées, l'alpha et l'oméga d'une politique du logement Outre-mer. Ainsi en va-t-il d'**une politique essentiellement portée par la construction de logements sociaux en quantité au détriment d'une véritable stratégie globale d'intervention intégrant une réflexion sur les modes de vie et la durabilité des programmes proposés.**

En outre, force est de constater que **de nombreux dispositifs visant à promouvoir l'accès aux droits liés à l'habitat, l'accompagnement et l'insertion par le logement demeurent faibles sinon inexistant.** La fragilité financière des collectivités, la faiblesse de l'ingénierie locale et plus généralement de la gouvernance des politiques du logement expliquent en grande partie que la dimension sociale de la politique de l'habitat ait été jusqu'à présent insuffisamment investie au regard des besoins sociaux.

Surtout, un changement de regard s'impose. Ces territoires ne sont pas exempts de **forces vives et de savoirs-faire qu'il semble indispensable de soutenir et de mobiliser.** L'enjeu semble résider aujourd'hui dans la capacité à **conjuguer réponse aux aspirations des Ultramarins d'être considérés comme Français, des citoyens à part entière** et ce faisant de bénéficier des mêmes normes en matière de confort de logement, **et nécessité de dépasser un modèle hexagonal qui trouve lui-même ses limites** (en matière environnementale notamment) et peut à de nombreux égards s'avérer inadapté aux contraintes et atouts des territoires d'Outre-mer.

Si, comme on l'a vu tout au long de cette étude, la diversité des territoires ultramarins et des problématiques qui les traversent exigent, sans aucun doute, des propositions adaptées à chacun d'entre eux, il est néanmoins possible de formuler un certain nombre de recommandations transversales pour :

- **Investir la dimension sociale et remettre les personnes au centre** de la conception et de la mise en œuvre des politiques du logement ;
- **Promouvoir un habitat digne et durable** dans une perspective d'adaptation au changement climatique ;
- **Renforcer la gouvernance des politiques locales en direction des personnes les plus défavorisées** en se saisissant des leviers de coordination et de pilotage existants (que peuvent constituer les CDHH, PDALHPD, les PILHI ou le « Logement d'abord »).

À l'heure de l'élaboration du PLOM 3, nous souhaitons vivement que nos analyses et recommandations puissent être pleinement intégrées pour défendre dans toutes ses dimensions le droit à un logement digne et décent sur tous les territoires de la République.

*Ainsi, la Fondation Abbé Pierre propose aux pouvoirs publics de conduire une stratégie de lutte contre le mal-logement reposant sur 8 axes concrets à mettre en œuvre pour les 5 prochaines années :*

**AXE 1 : DÉPLOYER LE « LOGEMENT D'ABORD » EN OUTRE-MER**

**AXE 2 : DÉVELOPPER UNE OFFRE DE LOGEMENTS DE QUALITÉ ET ADAPTÉE À LA DIVERSITÉ DES BESOINS ET ASPIRATIONS DES MÉNAGES ULTRAMARINS**

**AXE 3 : PILOTER UN VÉRITABLE PLAN DE RÉSORPTION DE L'HABITAT INDIGNE ET/OU INFORMEL DANS LES OUTRE-MER**

**AXE 4 : RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT ET L'ACCÈS AUX DROITS LIÉS À L'HABITAT**

**AXE 5 : RÉGULER LES MARCHÉS IMMOBILIERS ET LUTTER CONTRE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES**

**AXE 6 : REPENSER LA GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LES OUTRE-MER**

**AXE 7 : INTÉGRER LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LES POLITIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE RÉDUCTION DES INÉGALITÉS SOCIALE**

**AXE 8 : ACCOMPAGNER LA MONTÉE EN COMPÉTENCE DES COLLECTIVITÉS ET RENFORCER LES MOYENS D'INGÉNIERIE DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS**



*Être humain !*



## DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 Paris

**Téléphone** 01 55 56 37 00

**Télécopie** 01 55 56 37 01

## AGENCE RÉGIONALE ÎLE DE LA RÉUNION & OCÉAN INDIEN

23, rue Henri Leveueur – 97400 Saint-Denis

**Téléphone** 02 62 40 99 71

la.reunion.ocean.indien@fondation-abbe-pierre.fr

*fondation-abbe-pierre.fr*