

Conseil national de l'habitat
Commission nationale Outre-mer
Président de la commission, Michel PELENC
Paris, le 29 juin 2023

Pour des politiques de l'habitat plus efficientes dans les Outre-mer

15 propositions
pour un changement systémique



La question de l'habitat dans les territoires ultramarins a fait l'objet de plusieurs rapports ces dernières années. De fait, l'écart entre les besoins de logements des ultramarins et les solutions apportées reste significatif tant sur un plan quantitatif que qualitatif. Le Conseil national de l'habitat, a décidé, via son Président Mickaël Nogal, suivi en cela, par son successeur, Lionel Causse, de s'emparer de cette problématique : « La proposition de création de cette commission a été discutée avec le Ministère des Outre-mer et elle était souhaitée par la Direction générale des Outre-mer (DGOM). Je pense que pour beaucoup d'entre vous, que ce soit les HLM ou les professionnels, il existe des problématiques ultramarines particulières ». Ce nouvel espace de réflexion positionne le Conseil national de l'habitat, composé d'un « très large spectre d'experts du secteur du logement », comme force d'observation et de propositions. Pour conduire cette mission, aller vers des politiques de l'habitat plus efficaces et solidaires vers les ultramarins, nous avons privilégié une approche globale. Il s'agit d'analyser le système d'intervention des acteurs majeurs du logement, notamment, l'État, via la Ligne budgétaire unique et ses agences, leurs interactions. Il s'agit de mesurer leurs capacités à répondre aux besoins des habitants ultramarins les plus modestes. En ce sens, nous avons largement donné la parole aux experts de terrain, à ceux qui sont en prise au quotidien avec les difficultés pour faire avancer les projets de construction et de réhabilitation, transformer les centres-villes, lutter contre le mal logement et éradiquer les bidonvilles. Ces acteurs ont des choses à dire sur la boîte à outils à leur disposition, son intérêt et ses limites. Ils sont porteurs de solutions. Ceci explique l'importance des verbatims dans le texte, recueillis au fil de 42 auditions, 3 ateliers, 4 réunions avec des élus et acteurs ultramarins du logement. Nous n'avons pas paraphrasé leur propos pour ne pas en diminuer la pertinence. Dès que possible, nous nous sommes également appuyés sur des travaux statistiques ou des faits vérifiables. Cette approche nous conduit à faire 15 propositions dont certaines sont novatrices. Alors que la question du logement dans les Outre-mer est complexe, grave en ce que les situations de mal logement y sont plus fréquentes que partout ailleurs sur le territoire national, elle est aujourd'hui traitée en silo, de façon diluée, en bout de ligne, sans stratégie véritable. Il est temps de changer de paradigme, c'est ce à quoi invite ce rapport..



1. Les territoires ultramarins sont pluriels et singuliers, ils sont marqués par la pauvreté, des conditions d'habitat dégradées et ils sont en première ligne du changement climatique

11 La situation sociale et économique des DROM doit retenir notre attention, elle est marquée par la pauvreté. Les dynamiques démographiques, très hétérogènes d'un territoire à l'autre, nécessitent des politiques de l'habitat « sur mesure » : développement rapide et significatif d'une offre de logements très sociale en Guyane et à Mayotte, avec pour corollaire des politiques d'aménagement foncier et d'équipement exceptionnelles, tant en ce qui concerne les écoles, les centres socio-sanitaires que les infrastructures routières, etc. ; poursuite de l'effort de construction à La Réunion ; développement d'une politique d'adaptation au vieillissement du parc de logements dans les Antilles mais aussi à La Réunion ; plus généralement, affinement des politiques de l'habitat par type de ménages, selon leur composition, leur âge et leur vulnérabilité (personnes âgées, jeunes, publics en situation de précarité, etc.), et, prise en compte de l'indice conjoncturel de fécondité pour la taille des logements, notamment à Mayotte et en Guyane. Ces territoires sont marqués par la pauvreté : « 8 enfants sur 10 à Mayotte, 6 sur 10 en Guyane, près de 5 sur 10 à la Réunion et 4 sur 10 dans les Antilles vivent dans une situation de pauvreté monétaire ». Une batterie d'indicateurs souligne leur grande fragilité socio-économique : 1 famille sur 2 est monoparentale ; le taux de chômage évolue entre 12 % et 28 % ; le PIB par habitant est 1,7 fois inférieur à celui du niveau national. Ces difficultés sont à rapprocher d'un coût de la vie nettement supérieur à celui de l'Hexagone : l'alimentation (+ 30 %), des loyers dans le parc privé voisins de ceux des agglomérations hexagonales, une eau plus chère. Parallèlement, on constate de fortes inégalités qui fragilisent la cohésion sociale : les 10 % des ménages les plus aisés gagnent 5,3 fois plus que les 10 % les plus pauvres (hors Mayotte).



12 Les conditions d'habitat des ultramarins sont globalement dégradées.

Le parc de résidences principales est largement inconfortable. On compte 20 000 résidences principales sans électricité, 170 000 sans eau chaude, 56 000 sans baignoire ou douche et WC à l'intérieur. Ceci implique des programmes de travaux de mise aux normes considérables, notamment, dans la perspective d'un parc neutre en carbone en 2050. Par ailleurs, un effort important doit être entrepris pour assurer aux ultramarins un accès « normal » à l'électricité, à l'assainissement ainsi qu'à l'eau. Il y va de la qualité de leurs conditions d'habitat, mais aussi, de leur santé et de leur sécurité sanitaire. Le parc social public (15%) est insuffisant au regard de la population éligible. Le parc privé est composé de propriétaires-occupants (56 %) et de locataires (26 %). Point extrême du mal logement, 120 000 logements sont faits de tôle, bois et végétaux. Ceux-ci sont fréquemment regroupés sous forme de bidonvilles, notamment, à Mayotte et en Guyane. Le taux de sur-occupation des logements s'élève à 23,1% contre 5 % dans l'Hexagone, mettant en exergue les problèmes de décohabitation. Ajoutons, qu'avec 14 %, le taux de vacance est significatif. Ces logements vacants, souvent insalubres, défigurent les centres-villes et constituent, en même temps, un potentiel à récupérer.

13 Les territoires ultramarins sont en première ligne du changement climatique.

De nombreux processus liés au changement climatique se combinent dans les territoires ultramarins avec des impacts immédiats : augmentation de la température, élévation du niveau des océans et acidification des eaux, érosion des côtes, intrusion de l'eau de mer dans les nappes d'eau douce, etc. La zone des 50 pas géométriques et des quartiers entiers risquent à terme d'être submergés. Cela pose des questions aussi bien d'urbanisme et d'aménagement, que d'adaptation des procédés constructifs à ces enjeux, in fine, de coûts.



2. Le système de réponse actuel de l'État et de ses agences est éclaté, il n'apporte pas suffisamment de solutions logement aux ultramarins : la politique du logement dans les outre-mer est dans l'impasse

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

Les réponses aux besoins de logements des ultramarins sont apportées de façon centrale par la Ligne budgétaire unique (LBU). Celle-ci est d'abord concentrée sur la production de logement social public. Cette production doit être en phase avec la demande des ménages dans chacun des DROM. Une correction significative doit être apportée à la construction de logements locatifs sociaux tant en termes quantitatif que qualitatif. Les productions doivent prendre un rythme beaucoup plus soutenu pour répondre à la demande. Elles doivent être beaucoup plus sociales de façon à correspondre aux capacités contributives contraintes des ménages. Alors que 70 % des demandeurs sont éligibles aux logements locatifs très sociaux (LLTS), la part des LLTS dans le parc social ne s'élève qu'à 15%. Et dans le temps, cette production stagne, voire, baisse, alors que celle de PLS augmente. Les bailleurs doivent être à l'écoute des demandeurs. Les jeunes attendent des T1 et des T2, tout comme les personnes âgées, dont les logements nécessitent en outre des travaux d'adaptation. En Guyane et à Mayotte, les familles sont en attente de logements beaucoup plus vastes, de T5 et T6. Par ailleurs, la question des modes d'habiter locaux doit davantage être pris en compte pour des populations habituées à des modes de vie parfois très différents. Enfin, le parc de logement social des DROM vieillit de façon accélérée. En cela, la mise en œuvre de plans stratégiques de patrimoine est impérative. Pour les bailleurs sociaux, l'équilibre économique des programmes est difficile à atteindre. Si la Ligne budgétaire unique (LBU) et le crédit d'impôt permettent des apports significatifs, si les bailleurs ont accès aux prêts de la Banque des Territoires mais aussi, actuellement, d'Action Logement, ils ne peuvent guère compter sur les collectivités locales, fréquemment exsangues, ni sur leurs fonds propres, leur parc de logements étant trop récent. Cette difficulté est exacerbée, côté recettes, par les faibles capacités contributives des ménages, nécessitant d'appliquer des loyers de sortie très modérés, et côté dépenses, par les coûts du foncier, de son aménagement, des matériaux de construction, etc. Les prises de contrôle des SEM Immobilières par CDC Habitat ou Action logement peuvent être considérées comme de premières réponses à ces difficultés. Elles apportent du capital pour renforcer leurs hauts de bilan, des méthodes et process pour plus d'efficacité. Ce sont des atouts pour des opérations de construction et de réhabilitation plus ambitieuses quantitativement et qualitativement.



22 Les réponses apportées par la Ligne budgétaire unique aux publics les plus modestes et fragiles, incomplètes et lacunaires.

Outre le logement social public, la Ligne budgétaire unique finance d'autres usages, non moins stratégiques, relatifs au logement et à l'hébergement avec des objectifs toujours très sociaux : l'accession sociale à la propriété, l'amélioration de l'habitat privé pour les propriétaires occupants modestes et très modestes, les logements et hébergements dits « spécifiques », ainsi que la résorption de l'habitat insalubre. Les politiques déployées vers ces publics, les plus fragiles, se caractérisent par de nombreuses insuffisances, voire, lacunes.

Ces politiques ne sont globalement pas à niveau des besoins. Le nombre de projets d'accession sociale à la propriété n'a jamais dépassé les 500 logements par an sur l'ensemble des DROM alors que les ultramarins y sont très attachés et que cette politique a des vertus inclusives et économiques. Le nombre de logements améliorés pour les propriétaires occupants très modestes évolue entre 1 000 et 1 500 par an alors que ce parc n'est souvent pas aux normes et qu'il doit atteindre la neutralité carbone d'ici 2050. La politique de logements dits « spécifiques » vers les personnes âgées et les jeunes manquent de souffle depuis des années, freinée par l'absence de l'Aide personnalisée au logement foyer, alors que les besoins sont considérables. La politique de résorption des bidonvilles est à la peine, avec des opérations de résorption de l'habitat insalubre de moins en moins performantes, alors que ce phénomène, point extrême du mal logement, a pris une ampleur croissante à Mayotte et en Guyane.

Ces politiques sont handicapées par une déconnection avec les politiques conduites dans l'hexagone. L'APL foyer, décisive pour la soutenabilité des modèles économiques des Foyers de jeunes travailleurs, maisons relais et autres établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, n'est effective dans les DROM que depuis 2023. Il en résulte un sous-équipement en logements dits « spécifiques », destinés aux personnes âgées en difficulté, aux handicapés, aux jeunes en insertion professionnelle, etc. Le défaut de ce maillon logement pèse

sur les conditions de vie des ultramarins les plus fragiles. Les propriétaires-occupants modestes ne sont éligibles à la LBU que depuis 2021, alors, qu'en métropole, ils ont toujours été éligibles aux aides de l'Anah. Il en résulte un retard de mise aux normes de ce parc de logements. La politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI), après avoir permis de traiter des poches d'habitat de fortune et informel, s'est enlisée dans des opérations qui s'étalent dans le temps, pendant qu'au niveau hexagonal, la circulaire de 2018, visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles, posait les principes d'un traitement global de ceux-ci et était accompagnée des budgets idoines.

Ces politiques ne font pas l'objet de stratégie très lisibles et dynamiques. Les bilans et évaluations de ces politiques sont lacunaires voire inexistantes. Par exemple, nous n'avons trouvé aucune note d'analyse sur la problématique des propriétaires-occupants. Il n'y a pas de révision suffisante des produits dans le temps. Depuis plusieurs années, le produit logement évolutif social (LES) ne donnait plus les résultats attendus. Il restait figé alors que l'environnement évoluait. Il a fallu attendre la suppression de l'APL accession et les inquiétudes des opérateurs ultramarins pour qu'une étude soit diligentée.

Ces politiques n'apportent parfois pas de solution pérenne. Les opérations groupées d'amélioration légère (OGRAL) permettent d'améliorer les conditions d'habitat des ménages, s'avèrent souvent inclusives, mais elles ne proposent pas de solutions pérennes. Les questions foncières ne sont pas réglées, les quartiers, souvent éloignés, ne sont pas greffés au tissu urbain. La question assurantielle fragilise encore davantage ce type de réponse. La destruction « musclée » de bidonvilles, à Mayotte et en Guyane, s'appuyant sur l'article 197 de la Loi Élan, sans possibilité de relogement dans le parc locatif social ou dans des centres d'hébergement, outre son caractère contraire au droit international, ne fait que repousser leurs occupants vers d'autres bidonvilles ou la création de nouveaux bidonvilles dans des zones encore plus risquées. Ces politiques manquent de coordination avec les politiques déployées par les autres acteurs. La LBU promue vers les propriétaires occupants très modestes, l'est à côté du programme « Agir Plus d'Edf », de MaPrimeRénov, des certificats d'économie d'énergie, des aides locales proposées par les collectivités territoriales. Le même logement peut faire l'objet de l'ensemble de ces aides. Ce fonctionnement en silo ne crée pas de synergie et rend les politiques opaques.

Ces politiques ne sont pas toujours à l'écoute des besoins des familles. Le LES ne prend pas en compte certaines spécificités locales, par exemple : le mode d'habiter mahorais (possibilité de construire un étage supplémentaire) ou en incluant le financement de la régularisation foncière (pierre d'achoppe-

ment fréquente pour les antillais). De même, lors des opérations de RHI, des ménages doivent quitter leur quartier, ce qui s'avère fréquemment traumatique.

Ces politiques vers les publics les plus fragiles sont enfin marquées par un déficit chronique d'accompagnement des ménages, que ce soit, ceux qui se lancent dans une opération d'accession sociale à la propriété, dans des opérations d'auto-réhabilitation ou d'auto-construction, ou encore, dans un processus de rénovation de leur logement. Cela en altère les résultats.

Cependant, et cela s'inscrit dans la dynamique enclenchée par le Plan logement Outre-mer, ces politiques ont commencé à sortir de leur léthargie, avec, la mise en route de l'APL Foyer, la prise en compte des propriétaires occupants modestes, le déploiement de la plateforme résorption-bidonvilles dans les Outre-mer, animée par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), les solutions développées pour résorber les bidonvilles avec le lancement du Logement locatif très social adapté (LLTSA) ou les Villages relais.



23 Les aides et dispositifs vers les parcs locatifs privé et vacant, les centres villes et les copropriétés, sont globalement peu performants car non contextualisés.

Le parc locatif privé (26 % des résidences principales) est largement inconfortable et ses loyers sont élevés. Il doit être mis aux normes de confort et amené à la neutralité carbone dès 2050. Le parc vacant concerne 14 % du parc de logement et il est le plus souvent en très mauvais état. Les parcs locatifs privé et vacant offrent l'opportunité de développer une offre de logements locatifs privés à loyer social et très social complémentaire à l'offre de logements sociale publique et ainsi de répondre à la très forte demande de logements abordables. Ces immeubles inconfortables, insalubres, vacants, sont en même temps souvent bien placés dans le tissu urbain, proches des services, des équipements et des zones d'emploi. De fait, les centres-villes ont été délaissés au profit d'un essaimage coûteux, leur faisant perdre leur attractivité. Leur revitalisation passe par la rénovation du parc de logements, la reconquête des logements vacants, mais aussi l'amélioration de l'espace public, le traitement de l'appareil commercial et des équipements, le développement des mobilités. De très nombreuses aides et dispositifs sont à l'œuvre pour rénover les logements et revitaliser les centres villes. Ces outils sont mis à disposition par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), l'Agence nationale du renouvellement urbain (ANRU), l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), et, enfin, de façon spécifique aux Outre-mer, par EDF.

Le système d'aides vers les propriétaires bailleurs et de logements vacants est fragmenté et largement inadapté. Pour rénover les logements, lutter contre l'habitat insalubre et vacant, les aides à disposition sont dispersées, enchevêtrées et, souvent, inadaptées. Côté État, des aides à la pierre et des aides fiscales sont portées par l'Anah et la Dihal. Les aides de l'Anah vers les propriétaires bailleurs ne rencontrent qu'un écho très limité. Elles ne sont pas en phase avec les réalités ultramarines, celles des travaux à réaliser, souvent très considérables, ni celles des revenus des propriétaires des logements, souvent très modestes. Et cela dure depuis 1990. L'intermédiation locative (IML) promue par la Dihal, obtient de premiers résultats, mais ceux-ci restent largement en deçà des besoins. De fait, le dispositif « Loc'Avantages » qui repose sur le triptyque : « décote de loyers, réduction d'impôt, prime », n'est pas adapté aux réalités ultramarines : les observatoires de loyers pour mettre en œuvre les décotes de loyers, ne sont, en général, pas suffisamment éprouvés et les propriétaires bailleurs sont en général trop modestes pour bénéficier des avantages fiscaux annoncés. Quant à l'accompagnement des

propriétaires pour ramener leurs logements sur le marché locatif, social ou très social, il est largement sous-évalué par l'Anah et la Dihal. Qui plus est, les interventions de l'Anah et de la Dihal ne sont pas coordonnées, alors que, par exemple, ne peuvent être mobilisés, via l'intermédiation locative, que des logements décents, donc des logements qui ont fait l'objet de travaux de mises aux normes subventionnés par l'Anah. La contribution au service public de l'énergie (CSPE), qui vise à réduire la consommation énergétique en raison de la cherté de la production d'énergie, fait que les Outre-mer sont précurseurs en termes d'économie d'énergie. Mais, les aides du programme « Agir Plus d'EDF » sont liées à une logique de « rabais commercial », sans approche globale des logements, et de façon déconnectée des autres politiques conduites. Enfin, il faut compter avec les Collectivités territoriales (notamment, les Conseils départementaux et Régionaux) qui interviennent selon des logiques qui leur sont propres.

La boîte à outils Anah pour rénover les centres villes n'a pas fait ses preuves, les opérations ANRU sont efficaces du point de vue de la rénovation urbaine mais comportent des règles parfois trop contraignantes, la toute récente boîte à outils ANCT doit être évaluée.

Les réponses apportées par l'Anah avec sa boîte à outils (Programme d'intérêt général, Opération programmée d'amélioration de l'habitat, OPAH de Renouvellement Urbain, etc.) ont été peu déployées et, quand elles l'ont été, n'ont pas eu de résultats réellement probants. La première OPAH Copropriété vient d'être lancée. Nous avons également vu que ses aides vers les propriétaires bailleurs ou de logements vacants ne faisaient pas levier et devaient donc être profondément revues. De même, le fait que les propriétaires occupants relèvent de la LBU ne permet pas aux Opérations programmées, comme

aux OPAH copropriétés, une efficacité optimale. Le système d'intervention de l'ANRU, global, pluriannuel, puissant financièrement, paraît, lui, bien adapté aux Outre-mer. Ses objectifs de mixité sociale et fonctionnelle, en même temps, de traitement de l'habitat, des infrastructures, des équipements, des commerces et des mobilités, correspondent aux besoins des quartiers ultramarins. Et puis, au fil des ans, les programmes de l'ANRU s'appliquent à davantage prendre en compte les besoins en renouvellement urbain des DROM. Pour autant, la volonté de faire baisser le taux de logement social, dans un objectif de mixité sociale, conduit à déplacer des populations, alors que 80 % de celles-ci sont éligibles au logement social. Plus largement la logique de « rénovation urbaine » et de mise aux normes, paraît l'emporter sur les modes d'habiter et les spécificités culturelles. Enfin, les interventions de l'ANRU sont comptées.

Les programmes Action Cœur de Villes et Petites Villes de Demain, pilotés par l'ANCT, en travaillant de façon concomitante sur l'habitat, les équipements, les services et les mobilités, laissent augurer des interventions efficaces pour revitaliser les centres-villes et les transformer, même s'il est trop tôt aujourd'hui pour en mesurer les impacts. Les Opérations de revitalisation de territoire (ORT), permettant la mobilisation de la palette des outils des grands acteurs, notamment, publics, doivent retenir l'attention car elles sont vectrices d'interactions et de cohérence entre leurs interventions. Pour autant, la mise en œuvre de ces programmes s'est révélée plus lente que dans l'Hexagone, et cela pour deux raisons majeures, le manque d'ingénierie et l'insuffisance de ressources financières des collectivités territoriales. Enfin, l'utilisation de grilles et critères différents de ceux de l'Hexagone pour délimiter les Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) interroge. Cette situation doit évoluer.





Les activités de construction et de rénovation de logements, de transformation des centres villes et des quartiers, ne sont pas en adéquation avec les besoins des ultramarins. De nombreux facteurs contribuent à compliquer cet exercice, voire, à l'entraver de façon considérable. Il y a insuffisance des documents de planification et de programmation. Les avancées pour régler les indivisions successorales restent trop timides. Les outils pour développer du foncier aménagé et abordable ont besoin d'être redynamisés, notamment dans la perspective du Zéro artificialisation nette (ZAN). Les marquages CE ne sont pas en phase avec l'environnement des ultramarins, ils induisent un renchérissement des coûts. Les ménages qui souhaitent louer un logement en lien avec leurs capacités contributives, les ménages modestes et très modestes qui souhaitent améliorer leur logement ou accéder à la propriété, doivent être d'autant plus aidés que les loyers, comme les coûts de construction ou de rénovation, sont plus élevés que dans l'Hexagone. Or les allocations logement, dont ils sont bénéficiaires sont inférieures à celles des hexagonaux. Enfin, le besoin d'accompagnement des ménages est d'autant plus fort, que les étapes pour se loger dignement sont complexes et que l'illectronisme est répandu. Autrement dit, aller vers plus de solutions habitat suppose de s'attaquer résolument à ces freins.

Concernant les outils à disposition :

- Les documents d'aménagement et d'urbanisme sont insuffisamment déployés dans les territoires ultramarins alors qu'ils y sont indispensables en raison de la rareté du foncier, des fortes pressions d'usage et des contraintes environnementales multiples. Or le recours à ces outils n'est pas systématique et, quand c'est le cas, cela ne garantit pas la maîtrise du développement ordonné du territoire. De fait, ces documents paraissent parfois peu opérationnels et souffrent, fréquemment, d'un manque de pilotage, d'animation et de suivi de la part des collectivités territoriales. Ces dernières n'ont pas suffisamment de moyens humains et financiers. Qui plus est, les EPCI ont des pouvoirs limités, notamment, en matière de lutte contre l'habitat indigne, les communes conservant leurs prérogatives en la matière ;

- Les avancées relatives aux indivisions successorales, avec la loi Letchimy, restent insuffisantes. Certaines indivisions s'avèrent inextricables. Or cette question est cruciale étant donné la rareté du foncier, les dents creuses dans les centres villes, les logements insalubres et vacants. Si, pour les travaux

d'amélioration de l'habitat, les familles trouvent fréquemment des solutions en interne, pour les questions plus stratégiques de libération du foncier à des fins de construction, ces solutions ont trouvé leur limite. L'évaluation en cours, conduite par le Ministère des Outre-mer, devrait permettre de faire le point sur son efficacité et de proposer des voies d'amélioration ;

- Pour répondre à la difficulté de produire du foncier aménagé à coût abordable, une boîte à outils fournie est mise en œuvre. Les établissements publics fonciers locaux sont à la peine en raison du renchérissement des coûts du foncier et de leur manque de moyens. Compte tenu du besoin de production de foncier aménagé à très grande échelle, la Guyane et Mayotte ont été dotées d'Établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA), puis d'Opérations d'intérêt national (OIN). Les programmes sont lancés en Guyane, tandis qu'à Mayotte l'OIN reste en souffrance. Les Agences des 50 pas géométriques doivent parachever leur mission de régularisation des occupants sans titre, en viabilisant les secteurs que ceux-ci habitent et en relogant ceux qui ne peuvent pas être régularisés où habitent des zones dangereuses. Les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) sont mobilisés par les territoires qui ont des projets ambitieux. Les acteurs souhaitent leur renforcement, via les contributions de leurs financeurs, notamment l'Union européenne, et leur actualisation, compte tenu, en particulier, des nouveaux enjeux posés par l'objectif Zéro artificialisation nette (ZAN). Les DROM se dotent progressivement du dispositif « Officier foncier solidaire-Bail réel solidaire » (OFS-BRS), pour faciliter l'accès social à la propriété. Cet outil peut utilement faire levier pour régulariser des poches de mal logement. Quant au ZAN, la pertinence d'appliquer la même mesure à des territoires devant faire face à des dynamiques démographiques hors normes, comme Mayotte ou la Guyane, ou à des territoires insulaires, où le foncier est rare et le trait de côte recule, se pose. Le ZAN va tout de même permettre de revoir les logiques d'aménagement urbain, notamment, en se tournant vers les îlots insalubres et les friches des centres villes. En ce sens, il convient que la boîte à outils d'intervention urbaine soit musclée. De façon plus classique, il appartient aux propriétaires du foncier, au premier rang desquels, l'État et les collectivités territoriales, de jouer leur rôle en la matière, comme, il serait, de bon aloi, que les bailleurs sociaux développent leur rôle d'aménageur à la faveur de leur inscription dans les grands réseaux que sont CDC Habitat et Action Logement.

- Les matériaux marqués CE créent une double difficulté : un renchérissement des coûts de construction et un frein à l'inscription des territoires dans leurs bassins régionaux. Dans les faits, des marquages RUP devraient prochainement se substituer au marquage CE.

Concernant les ménages :

- La solvabilisation des ménages, via les allocations logement, est d'autant plus essentielle, qu'ils disposent de capacités contributives souvent très limitées et que les loyers sont relativement élevés, y compris dans le parc social public. Or, à composition familiale égale, un ménage ultramarin bénéficie d'une allocation logement inférieure à celle d'un foyer hexagonal. En 2020, cet écart s'élève pour un couple avec 2 enfants, à 612 € par an et pour un couple avec 4 enfants à 972 €. Le forfait charges est sensiblement moins élevé dans les DROM que dans l'Hexagone (près de 50 %) en raison de charges de chauffage moindres, mais d'autres frais sont insuffisamment pris en compte, comme le coût de l'eau, par exemple. Le plafonnement à 6 personnes à charge jusqu'en 2022 pour le calcul de l'allocation logement vient d'être supprimé. La vraie question est qu'il ait été en vigueur jusque-là. Enfin, l'ensemble des DROM a été classé en 1978 en zone 2. Ce zonage qui n'a connu que des évolutions limitées depuis cette date pourrait être utilement affiné. Par ailleurs, le taux de couverture par les aides au logement doit progresser. De nombreux foyers n'en bénéficient pas faute d'un accompagnement ad hoc et dans la mesure où le parc de logements n'est pas souvent aux normes de décence requise.

- L'accompagnement des ménages, clef d'inclusion et d'efficacité des chantiers, n'est pas à niveau des besoins. La dématérialisation accentuée des services publics, via les plateformes, exclut les publics les plus précaires, frappés par un illettrisme considérable. Par ailleurs, le nombre de faibles recours au Droit au logement opposable (DALO) dans les DROM peut s'expliquer, à la fois, par le manque d'information des personnes mal logées concernant leurs droits et par le manque d'informations des propriétaires concernant leur devoir. De façon plus spécifique, le DALO n'est pas mis en application à Mayotte et le délai dérogatoire, qui devait prendre fin le 1er janvier 2017 (de 6 mois pour l'instruction et 6 mois pour le relogement), accordé aux Préfets dans les départements, comportant au moins une agglomération ou une partie d'agglomération de plus de 300 000 habitants, ainsi que dans les départements d'Outre-mer, a été pérennisé au vu de l'impossibilité de respecter les délais de droit commun. Il y a, là encore, un décalage dans la mise en œuvre d'un droit essentiel dans les Outre-mer.



4. Pour que les ultramarins bénéficient des mêmes conditions d'habitat que les hexagonaux, un changement systémique s'impose

4¹ Un pilotage partenarial des politiques de l'habitat entre l'État et les collectivités territoriales est nécessaire, le temps des démarches descendantes est révolu

Le Plan Logement Outre-Mer (PLOM) est initié en 2015 pour fluidifier la rencontre entre les besoins de logements des ultramarins et les réponses apportées. Il est signé par 14 acteurs nationaux du logement. Ce premier PLOM se fixe des objectifs essentiellement quantitatifs en matière de logements sociaux. Ces objectifs ne sont pas atteints. Les acteurs du logement jugent ce premier plan insuffisamment articulé aux besoins des territoires, sans appui d'outils statistiques, oublieux du parc privé. Ils estiment le pilotage trop descendant, heurté par « des stop and go » et sans véritable stratégie. Le PLOM 2, qui démarre en 2019, est jugé plus ciblé en termes de territoires (dynamique de construction à Mayotte et en Guyane, réhabilitation aux Antilles) et de publics (personnes âgées, jeunes, personnes vulnérables). Il est accompagné d'actions concrètes et innovantes (LLTSA, appel à projets TOTEM). Il conduit à une meilleure consommation de la LBU. Cependant, les acteurs se sentent toujours aussi peu impliqués : le suivi des mesures leur paraît insuffisant, le plan manque de vision à moyen et long terme. Le nouveau ministre délégué chargé des Outre-mer reconnaît ces insuffisances. La production de logement social et les solutions habitat apportées aux plus fragiles restent insuffisantes. Certains acteurs nationaux ne seraient, selon lui, pas assez engagés. Le PLOM 3 est en passe de devenir « un Objectif Logement outre-mer ». Celui-ci doit être marqué par le partage et la mobilisation. L'année 2023 est une année de bilan, de réflexions et de co-construction. Cet Objectif logement Outre-mer doit être « territorialisé et signé par les collectivités locales, les associations d'élus et les présidents des organismes HLM ».



42 Les politiques de l'habitat doivent être territorialisées et co-construites pour être efficaces

Les Plans Logement Outre-mer successifs n'ont pas amélioré de façon significative les conditions d'habitat des ultramarins. Le mal logement subsiste. Les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous. Le malaise des collectivités territoriales, comme des acteurs ultramarins, est particulièrement profond. Les politiques de l'État et de ses agences, ressenties comme descendantes sont de plus en plus mal vécues. C'est aux politiques de l'habitat de s'adapter aux territoires et non l'inverse ! Certaines collectivités territoriales vont plus loin, considérant qu'il appartient à chaque territoire de développer ses propres outils et les invitant à se « décarboner l'esprit », le copié-collé avec l'Hexagone étant voué à l'échec. De concert, l'ensemble des acteurs, y compris le Ministère des Outre-mer, appellent à une territorialisation des politiques de l'habitat pour être au plus près des réalités et des diversités ultramarines. Résolument, il faut partir des territoires pour porter les diagnostics, hiérarchiser les priorités d'actions et les mettre en œuvre dans le cadre de programmations pluriannuelles. Ces démarches doivent être entreprises dans chaque DROM et doivent être co-construites dans le cadre d'un partenariat équilibré entre l'État et les collectivités territoriales. Les acteurs du logement doivent y être associés, les habitants aussi.

43 Les problématiques singulières et plurielles des ultramarins doivent être entendues

Les ultramarins estiment que les besoins de leur population sont insuffisamment pris en compte. Ils ont le sentiment profond d'être laissés pour compte. L'État et ses Agences nationales, leur proposent des dispositifs qui ne marchent pas et ils ne parviennent pas à le faire savoir, à obtenir une adaptation de ces dispositifs, à innover. C'est en ce sens, qu'il faut écouter leur demande pressante de représentation dans les instances nationales du logement. C'est en ce sens, également, que certains s'interrogent sur les capacités du Ministère des Outre-mer, qui est sur tous les fronts, à peser dans les arbitrages, évoquant, par exemple, une délégation interministérielle.

44 La mise en œuvre d'un plan stratégique de rattrapage d'envergure est fondée, car les réponses apportées aux besoins de logement des ultramarins ont été décalées dans le temps et/ou ont été largement inopérantes. Nous pouvons considérer que les conditions d'habitat des ultramarins sont celles des hexagonaux des années 1990

Les élus ultramarins déplorent l'écart entre les besoins de logements des ultramarins et les solutions apportées, malgré la succession des Plans Logement Outre-mer. Ce fossé est de nature quantitative et qualitative. Pour certains, la situation a même tendance à s'aggraver, le mal logement croît plus vite à Mayotte et en Guyane que les réponses apportées par les politiques de l'habitat. En l'état, beaucoup considèrent que la politique du logement n'est pas en capacité de répondre aux besoins. Factuellement, la politique de logement social HLM a été promue dans les DROM avec un décalage d'une bonne vingtaine d'année et les politiques de logements dits « spécifiques » vers les personnes âgées, les jeunes et les personnes en difficulté, ont été handicapées par l'absence de l'APL Foyer qui vient seulement d'être mise en place. Concernant l'amélioration de l'habitat pour les propriétaires occupants très modestes, comme l'accession sociale à la propriété, les politiques conduites ont manqué de stratégie et d'adaptation face aux évolutions de l'environnement. Concernant la résorption des bidonvilles, le constat est également sans appel. Alors que dans l'Hexagone, une circulaire et un plan de résorption des bidonvilles, doté de moyens budgétaires, étaient mis en œuvre, dans les DROM, les opérations de Résorption de l'habitat indigne (RHI) s'essoufflaient et les bidonvilles prospéraient, essentiellement à Mayotte et en Guyane. On peut parler à ce sujet d'un déni. Côté parc privé locatif et boîte à outils pour revitaliser les centres-villes et requalifier les copropriétés, l'Anah n'a pris pied dans les Outre-mer que dans les années 90, alors qu'elle développait ses actions dans l'Hexagone dès le début des années 70. Qui plus est, nous avons affaire à des processus de retards cumulatifs. Compte tenu du caractère relativement récent de leur parc de logements, les organismes HLM n'ont pas les fonds propres suffisants pour développer leurs actions. Quant aux défaillances pour porter la décence dans les parcs de logements privés des propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs, elles font que le chantier de rattrapage est tout-à-fait considérable. Pareillement, le faible nombre d'OPAH, le peu de résultats des OPAH réalisées, font que le travail de revitalisation des centres-villes est d'autant plus important. Que ce soit seulement en 2022, que les deux premières OPAH copropriétés aient été lancées, signifie de la même manière qu'à ce sujet tout reste à faire. Le faible impact du dispositif Loc'Avantages

génère le même phénomène de retard. Au total, il est possible de parler d'un retard de 20 à 30 ans dans le traitement des questions de l'habitat dans les DROM par rapport à l'Hexagone. C'est en ce sens qu'un plan de rattrapage, s'inscrivant dans le temps paraît indispensable.

45 Une structure nationale dédiée aux Outre-mer est indispensable pour apporter de l'ingénierie, contextualiser les politiques publiques, accompagner leur mise en œuvre et optimiser les financements

Le déficit d'ingénierie est pointé quasiment à tous les niveaux de la chaîne de production de l'habitat alors que les problématiques liées au logement sont fortes et complexes et que la boîte à outils est foisonnante et rarement contextualisée. L'équipe de la DGOM paraît sous-dimensionnée par rapport à la tâche. Il lui est difficile d'établir des programmations territoriales « sur mesure » faute de batteries d'indicateurs objectifs. Des produits, comme la RHI, les LES, l'Aide à l'amélioration de l'habitat, n'ont pas été suffisamment révisés au fil du temps. L'APL Foyer, comme les propriétaires occupants modestes, ont été « oubliés ». Les agences nationales, la Dihal, déploient leurs dispositifs, d'abord calibrés pour l'Hexagone, sur les territoires ultramarins en silo et sans effort d'adaptation. Les équipes des Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) sont jugées insuffisamment nombreuses et formées, pour maîtriser l'ensemble de la boîte à outils habitat et faire le porter à connaissance nécessaire. Les agences nationales proposent des compétences diluées aux outre-mer. Les chargés de mission qui s'en occupent, peu nombreux, ne le sont qu'à temps partiel, alors que les questions y sont complexes et demandent un temps important d'acculturation pour une bonne maîtrise. Alors qu'elles doivent s'attaquer à la perte d'attractivité de leurs centres villes, lutter contre l'habitat insalubre, requalifier leurs copropriétés dégradées, les collectivités territoriales disposent, le plus souvent, d'équipes trop restreintes, faute de moyens financiers et de personnes formées. Les soutiens financiers apportés pour le recrutement de chefs de projets dans le cadre des programmes Action Cœur de Ville (ACV) et Petite Ville de Demain (PVD), comme le financement par l'Anah à 100 % des OPAH RU, sont de bon augure. Pareillement, la mise en œuvre des programmes est entravée par l'insuffisante qualification des opérateurs, voire leur absence. Cependant, là-aussi, des améliorations sont à l'œuvre : les programmes (ACV, PVD, OPAH, ORT, etc.) se multiplient, contribuant ainsi au développement d'un marché. Quant aux bailleurs sociaux, ils se restructurent et passent sous la coupe de CDC Habitat ou d'Action logement, ce qui doit être envisagée comme une promesse de gains en pro-

fessionnalisme et d'interventions plus significatives. Il n'empêche, malgré ces progrès récents, on reste loin du compte. Compte tenu de la complexité des problématiques ultramarines, de celle de la boîte à outils, des besoins d'adaptation de celle-ci, du grand nombre d'intervenants, des retards accumulés, un grand nombre d'acteurs du logement parviennent à la même conclusion. Pour que la situation change vraiment, il est indispensable de créer une « Agence » dédiée à la problématique habitat des DROM. Cela reviendrait à s'inscrire dans la lignée de la genèse de la LBU, mise en place dans les années 80, pour dynamiser la problématique du logement dans les DROM, guère traitée auparavant. En quelque sorte, il s'agirait de franchir une étape supplémentaire. Cette « Agence » dédiée serait pilotée de façon partenariale par l'État et les collectivités territoriales. Elle pourrait gérer, par délégation, les crédits de la LBU, l'Anah, l'ANRU, la Dihal et l'ANCT, etc., et serait dotée d'une équipe pluridisciplinaire de haut niveau et fortement impliquée, relayée au niveau territorial par des équipes ad hoc.



15 propositions pour des politiques de l'habitat plus efficaces dans les Outre-mer

POUR QUE LES ULTRAMARINS BÉNÉFICIENT DES MÊMES CONDITIONS D'HABITAT QUE LES HEXAGONAUX, IL Y A NÉCESSITÉ D'UN CHANGEMENT SYSTÉMIQUE

01

PROPOSITION N°1

Créer un établissement public pour accompagner la mise en œuvre « des politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale », optimiser les financements et le doter d'une Task Force

Cet établissement est placé sous la tutelle des Ministères des Outre-mer et du Logement. Il est doté de 3 collèges : représentants de l'État, élus ultramarins et personnalités qualifiées. Il a pour mission d'optimiser l'ensemble des crédits fléchés vers les DROM (LBU, Anah, ANRU, Diha, ANCT, etc.), via des délégations. Pour donner de la cohérence au projet, le nouvel établissement siège dans les grandes instances nationales du logement (ANRU, Anah, ANCT, Caisse de garantie du logement locatif social, Conseil national de l'habitat). Cet établissement est appuyé par une Task Force. Celle-ci regroupe l'ensemble des experts « habitat, politique de la ville et cohésion sociale ». Cette Task Force est en lien permanent avec les équipes des autres agences nationales, dès que nécessaire. Elle propose des adaptations et des simplifications de la boîte à outils. Elle met à disposition son ingénierie. Elle organise la montée en compétence de l'ensemble des acteurs. Son expertise est également à disposition des collectivités d'Outre-mer. L'Agence nationale est relayée sur les territoires ultramarins par des services de l'État regroupant les équipes des politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale. Le budget de cette nouvelle Agence optimise l'ensemble des crédits aujourd'hui fléchés vers les Outre-mer. Ces crédits sont progressivement réévalués selon les mêmes indicateurs que ceux mis en œuvre dans l'Hexagone. De nouvelles ressources financières sont identifiées pour faire face à l'ampleur des besoins, comme cela a été fait avec le plan d'investissement volontaire d'Action Logement (PIV), ou, pourrait l'être avec la contribution fiscale volontaire et solidaire (CFVS). Cette équipe propose une ingénierie dans le domaine foncier. Elle travaille également en lien étroit avec la Direction générale des Finances publiques (DGFIP) pour les questions fiscales.

02

PROPOSITION N°2

Construire un plan stratégique national de rattrapage sur 10 ans des « politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale » pour les DROM et promulguer une loi de programmation pluriannuelle

Compte tenu du retard accumulé, la nouvelle Agence, en lien avec ses relais territoriaux, les collectivités territoriales et les acteurs du logement, construisent un plan stratégique de rattrapage sur 10 ans des « politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale » avec pour objectif des conditions d'habitat pour les ultramarins équivalentes à celles des hexagonaux dans les meilleurs délais. Compte tenu de ce plan stratégique national de rattrapage, de la visibilité nécessaire pour le déployer, de la fragilité des économies locales, une loi de programmation pluriannuelle est justifiée.

03

PROPOSITION N°3

Construire des stratégies locales « des politiques de l'habitat, de la ville et de la cohésion sociale » adaptées à chaque territoire et accompagner les collectivités territoriales dans leur mise en œuvre

La boîte à outils « urbanisme et aménagement » est mise en œuvre de façon systématique (Schéma d'aménagement régional (SAR), Programme local de l'habitat (PLH), Plan local d'urbanisme (PLU)), son caractère opérationnel est renforcé pour développer des stratégies « logement, politique de l'habitat et cohésion sociale » adaptées à chaque territoire. Les collectivités territoriales ont accès à un accompagnement des agences territoriales en matière d'ingénierie. Le coût de ses outils est largement pris en charge par l'État. La dynamique des conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement CDHH), et autres Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), est renforcée avec une participation dynamisée des collectivités territoriales et des acteurs du logement. Les collectivités territoriales (EPCI dotés de Programmes locaux de l'habitat et Départements), qui souhaitent s'engager dans des conventions de délégations des aides à la pierre, sont appuyées.

POUR QUE LES ULTRAMARINS AIENT ACCÈS À UN LOGEMENT LOCATIF SOCIAL CORRESPONDANT À LEURS BESOINS OU PUISSENT BÉNÉFICIER D'UNE ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ

04

PROPOSITION N°4

Augmenter la production de logements très sociaux, être à l'écoute de la demande des ménages, réhabiliter le parc existant, lancer une étude relative à l'équilibre financier des opérations de logement social

Le taux de LLTS par programme est modulé selon les DROM et peut être supérieur à 30 %. La production de logements sociaux est à l'écoute des besoins des ménages et de leurs évolutions (typologie des logements, adaptation, économies en énergie, modes d'habiter). Le dispositif de crédit d'impôts est étendu pour les travaux de réhabilitation et de transformation des logements sociaux hors QPV. Le recours aux prêts de la Banque des territoires est facilité en matière de garanties. En cas de nécessité, le recours à la garantie de la CGLLS est moins onéreux. Compte tenu des difficultés grandissantes à équilibrer les opérations de logements sociaux et très sociaux, une étude relative à cette question est lancée. Dans cette attente, le niveau d'aides pour augmenter la production de logements sociaux et très sociaux est révisé à la hausse (aides à la pierre, aides indirectes, aides à la personne).

05

PROPOSITION N°5

Relancer l'accession sociale à la propriété en raison de ses vertus économique et d'inclusion sociale

Le logement évolutif social (LES) est relancé. Le produit est toiletté pour prendre en compte les nouveaux besoins des ménages et les modes d'habiter territoriaux. Sa formule « acquisition-amélioration » est promue pour récupérer des logements vacants. Une version plus sociale est utilement promue sur le modèle du prêt social location-accession hexagonal (PSLA), voire, un PSLA-adapté à l'instar du LLTSA pour le logement locatif.

POUR QUE LES MÉNAGES LES PLUS FRAGILES ET PRÉCAIRES AIENT DES CONDITIONS DE VIE DIGNES

06

PROPOSITION N°6

Définir et mettre en œuvre dans chaque DROM une stratégie de rattrapage en termes de solutions logements vers les publics les plus fragiles

A la faveur de l'extension de l'APL-Foyer dans les DROM, l'ensemble des acteurs (collectivités locales, bailleurs, associations) se mobilise pour promouvoir les projets de maisons relais, foyers de jeunes travailleurs, résidences

sociales et autres EHPAD, attendues par les publics les plus fragiles. Ces réalisations sont éligibles au crédit d'impôt comme le logement social. Dans le même esprit, la politique du « Logement d'abord » est promue de façon massive, car en forte adéquation avec les besoins des ultramarins, via, les appels à manifestation d'intérêt de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord, dont, les « CHRS hors les murs », le dispositif « Un chez soi d'abord » et l'intermédiation locative avec le dispositif « Loc' Avantages » revu à l'aune des réalités ultramarines.

07

PROPOSITION N°7

Résorber les bidonvilles via une démarche incrémentale et des solutions innovantes

Le déni à l'égard du phénomène des bidonvilles ultramarins doit cesser. Cela passe par une instruction visant à traiter de façon globale et inclusive (logement, santé, emploi, scolarisation, etc.) les bidonvilles ultramarins en s'inspirant de l'instruction du 25 janvier 2018 réservée à l'Hexagone. Chaque personne doit se voir proposer une solution digne de logement ou d'hébergement. Des programmes d'intervention complets et diversifiés doivent être promus avec aménagement foncier, via, les établissements fonciers (EPF) et les opérations d'intérêt national (OIN), régularisation foncière, Logement évolutif social (LES), auto-construction et auto-réhabilitation encadrées (ACE et ARE), Logement locatif très social adapté (LLTSA), aide à l'amélioration de l'habitat (AAH) et Villages relais, etc. Comme au niveau hexagonal, les moyens nécessaires en termes d'accompagnement social et financier doivent être mobilisés. Les questions assurantielles liées à l'ACE et l'ARE doivent trouver des solutions.

POUR QUE LE PARC PRIVÉ DES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS ET DES PROPRIÉTAIRES BAILLEURS SOIT MIS AUX NORMES MINIMALES D'HABITABILITÉ, ADAPTÉ AU VIEILLISSEMENT ET AMENÉ À LA NEUTRALITÉ CARBONE, POUR QUE LE PARC VACANT SOIT ACTIVÉ À DES FINS SOCIALES ET TRÈS SOCIALES

08

PROPOSITION N°8

Promouvoir une stratégie d'amélioration de l'habitat pour les propriétaires occupants modestes et très modestes

Une stratégie pour mettre aux normes le parc des propriétaires occupants, l'adapter au vieillissement et l'amener à la neutralité carbone est construite. Les besoins de financement de ces chantiers sont assurés en termes d'accès aux prêts bancaires (bouclage des plans de financement, préfinancement des chantiers, APL accession). Les aides nationales et locales sont simplifiées et coordonnées (Ligne budgétaire unique, « Agir plus d'EDF », Ma Prime Rénov', Certificats d'économie d'énergie, collectivités territoriales, caisses de retraite). La bonne marche du dispositif « France Rénov'- Mon Accompagnateur Rénov' » est garantie. Comme au niveau hexagonal, une unicité de management de l'amélioration de l'habitat « propriétaires occupants et propriétaires bailleurs » est mise en place.

09

PROPOSITION N°9

Promouvoir une stratégie de mobilisation du parc locatif privé et vacant à des fins sociales et très sociales

Un « service public d'accompagnement aux propriétaires-bailleurs et propriétaires de logements vacants » est conçu pour développer un parc de logements locatifs privés conventionnés, à loyers abordables et économes en énergie. Ce service a pour mission d'accompagner les propriétaires de « A à Z », c'est-à-dire de la phase travaux (diagnostic du bâti, audit énergétique, chiffrage travaux pour une mise aux normes des logements et aller à la neutralité carbone, sécurisation du chantier), au plan de financement avec le montage de l'ensemble des dossiers d'aides, à la mise en location (conventionnement, état des lieux, entrée du locataire, appropriation du logement et de ses équipements), et si nécessaire, à l'accompagnement social des locataires (dossier allocation de logement, mobilisation du fonds de solidarité du logement, etc.). Ce service est gratuit pour les propriétaires qui conventionnent leur logement. Il peut être porté par des associations existantes (ADIL, UNAF, Mon Accompagnateur Rénov', etc.). Les dispositifs d'aides à la pierre et d'aides fiscales doivent être adaptés aux réalités ultramarines et connectés entre eux pour impulser une

dynamique de travaux globale. Cela suppose de mettre en place la boîte à outils nécessaire en termes de zonage climatique et diagnostic de performance énergétique (DPE). Cela suppose de revoir en profondeur les dispositifs de l'Anah (travaux subventionnables, taux de subvention, plafonnement des aides) et de la Dihal (observatoires de loyers, crédit d'impôt, prime).

POUR RECONQUÉRIR LES CENTRES-VILLES ET REQUALIFIER LES COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

10

PROPOSITION N°10

Augmenter l'efficacité des outils pour revitaliser les centres villes et les copropriétés

Les outils « revitalisation des centres villes et copropriétés », particulièrement structurants, sont largement portés à connaissance des collectivités territoriales par les services de l'État. Les logiques de « rénovation urbaine » prennent en compte les réalités socio-économiques locales. Elles sont partagées avec les acteurs et les habitants. Les outils sont coordonnés, les opérations de revitalisation des territoires (ORT) jouent un rôle intégrateur. La mobilisation des outils par les collectivités territoriales est fortement soutenue en termes financiers et d'ingénierie. Compte tenu de l'importance des transformations à opérer, ces outils s'inscrivent dans le temps et sont évalués pour en améliorer l'efficacité. Enfin, la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) est établie comme dans l'Hexagone et l'outil de financement du recyclage des immeubles dégradés (Thirori) est à disposition des territoires ultramarins.

11

PROPOSITION N°11

Expérimenter de nouveaux dispositifs et se doter de nouveaux outils réglementaires

Compte tenu de l'ampleur des chantiers de transformation à lancer, de nouveaux outils sont promus, telles que les micro-foncières pour s'attaquer aux dents creuses et aux logements vacants des centres-villes, et expérimentés, comme la contribution fiscale volontaire et solidaire (CFVS) pour flécher la fiscalité solidaire sur la revitalisation d'îlots d'habitat indigne. En zone tendue, la mise en œuvre de la taxe sur le logement vacant (TLV) et l'encadrement des loyers sont à disposition pour permettre aux ultramarins d'accéder à des logements locatifs à loyers abordables.

POUR TRAITER LES MULTIPLES FREINS À LA CONSTRUCTION ET LA RÉNOVATION DES LOGEMENTS

12

PROPOSITION N°12

Accompagner les ménages dans leur accès aux droits et les solvabiliser comme les autres

Toute démarche administrative est accessible (et pas uniquement dématérialisée). Toute personne peut bénéficier d'une aide pour disposer de la fourniture d'un service de téléphonie fixe et d'un service d'accès à internet. Les ménages en situation de mal logement peuvent pleinement exercer leur recours au DALO/ DAHO. Par ailleurs, les ménages peuvent bénéficier d'un accompagnement neutre et gratuit pour mettre en œuvre leur projet habitat (propriétaires-occupants, accédants à la propriété sociale, locataires et propriétaires-bailleurs conventionnant leur logement). Ces ménages sont solvabilisés comme ceux de l'Hexagone. Autrement dit, le taux de couverture de la population par les aides au logement est amélioré via un accès facilité à ses droits, le barème des aides au logement est aligné sur celui de l'hexagone et le forfait charge est revu pour prendre en compte la réalité des coûts. Par ailleurs, une révision du zonage est mise à l'ordre du jour. Enfin, la redevance du bail réel solidaire (BRS) est intégrée dans le calcul des aides au logement (ALS- ALF).

13 **PROPOSITION N°13** Aller plus loin en matière d'indivision successorale

Les ménages sont sensibilisés à l'intérêt de régler les indivisions successorales et aidés financièrement à en sortir. Ceux qui vivent depuis 10 ans dans leur logement sont autorisés à l'améliorer sans titre de propriété. La loi Letchimy est prorogée et élargie à toutes les successions. Le régime des titres fonciers est amélioré en s'inspirant, par exemple, de la loi promulguée par l'Assemblée nationale Polynésienne en 2019 selon laquelle les indivisaires titulaires en pleine propriété d'au moins deux tiers des droits indivis peuvent procéder, devant le notaire de leur choix, au partage des biens immobiliers indivis.

14 **PROPOSITION N°14** Redynamiser les leviers fonciers, adapter le Zéro Artificialisation Nette

Pour produire du foncier aménagé abordable dans des territoires où il est rare, il est indispensable de renforcer les Établissements publics fonciers (EPF), voire de s'interroger, dans la perspective du ZAN, sur l'opportunité de doter chaque DROM d'un Établissement public foncier et d'aménagement (EPFA). Les Agences des 50 pas géométriques doivent être dotées des moyens nécessaires pour parachever leurs missions, soit, régulariser les occupants sans titre et viabiliser les secteurs qu'ils habitent, soit, reloger, de façon satisfaisante, les ménages qui ne peuvent pas être régularisés et/ou occupent des zones présentant des risques naturels. Compte tenu des défis à relever pour conduire des opérations d'envergure, comme les Opérations d'intérêt national (OIN), ou requalifier les centres-villes, les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) doivent être dotés de fonds sensiblement plus importants de la part de l'État, de l'Union européenne et des collectivités territoriales. Un FRAFU doit être effectivement créé en Guadeloupe. Les projets d'offices fonciers solidaires/baux réels solidaires (OFS/BRS) doivent se concrétiser pour assurer aux plus modestes un accès à la propriété et faire levier pour régulariser des poches de mal-logement. Pour être plus attractifs financièrement, ils doivent bénéficier du crédit d'impôt. Les ménages intéressés doivent recevoir une information très précise sur ce produit, dissociant le foncier, qui reste propriété de l'OFS et le bâti dont ils sont acquéreurs. Enfin, un dispositif de veille des OFS doit être mis en place pour mesurer dans le temps le bénéfice réel apporté aux familles. L'applicabilité technique et politique du ZAN doit être expertisée dans chacun des DROM, via des études d'impacts. Le ZAN doit être calibré en conséquence pour chaque territoire ultramarin.

15 **PROPOSITION N°15** Construire et réhabiliter en phase avec son environnement climatique et régional, valoriser les productions locales, créer des pôles d'excellence

Les réglementations thermiques doivent être adaptées par bassin ultramarin. Cela revient à finaliser les tableaux d'équivalence et à faciliter l'accès des DROM aux habilitations prévues par l'article 73 de la Constitution comme y ont eu recours la Guadeloupe et la Martinique. La substitution des marquages RUP au marquage CE doit s'opérer dans les meilleurs délais avec des objectifs de baisse de coûts, de valorisation des matériaux et savoir-faire locaux, ainsi que l'inscription des DROM dans leurs marchés régionaux respectifs. En parallèle, cela doit permettre l'éclosion de pôles d'excellence autour des matériaux locaux. Pour favoriser ce mouvement, des conditions économiques doivent être réunies, comme par exemple, la mutualisation des achats.

Remerciements

Nos remerciements vont aux membres de la commission Outre-mer et à l'ensemble des personnes auditées qui n'ont pas compté leur temps et nous ont fait parvenir de nombreux documents. Merci également aux Services de l'Etat, aux collectivités territoriales et autres acteurs du logement Outre-mer avec lesquels nous avons pu échanger lors de colloques et réunions de travail. Tous nous ont alimenté en réflexions et solutions.

Écriture, recherche et analyse

Ce rapport a été écrit par Michel Pelenc, Président de la commission Outre-mer du Conseil National de l'Habitat, assisté au quotidien par Maximilien Faugeras, chargé de mission Outre-mer à la Fédération SOLIHA, Solidaires pour l'habitat.

Contacts

Michel PELENC • michel-franck.pelenc@orange.fr

Maximilien FAUGERAS • m.faugeras@solihha.fr

