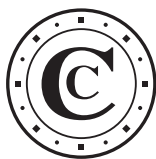


Cour des comptes



Chambres régionales  
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

# LE LOGEMENT DANS LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Rapport public thématique

Synthèse

Septembre 2020

 **AVERTISSEMENT**

**Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.**

**Seul le rapport engage la Cour des comptes.**

**Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent à la suite du rapport.**

# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>1</b> Prendre en compte un environnement contraignant.....	<b>7</b>
<b>2</b> Repenser les interventions publiques .....	<b>11</b>
<b>3</b> Consolider les perspectives du deuxième plan logement outre-mer (PLOM 2020 - 2022) .....	<b>13</b>
<b>Recommandations</b> .....	<b>15</b>



# Introduction

Le parc de logements dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) compte 775 000 habitations pour 2 152 000 habitants ultramarins, dont 155 000 logements sociaux pour une population de 1 721 000 ayants droit potentiels, soit un taux d'éligibilité supérieur à celui de la métropole. Ce parc a bénéficié, de 2002 à 2017, de financements cumulés de l'État (en subventions et en dépenses fiscales) supérieurs à 3,6 Md€, apportés dans le cadre de compétences partagées et de partenariats entre les services centraux et déconcentrés de l'État, plusieurs établissements publics nationaux chargés du logement, les collectivités territoriales et près d'une vingtaine d'organismes de logement social.





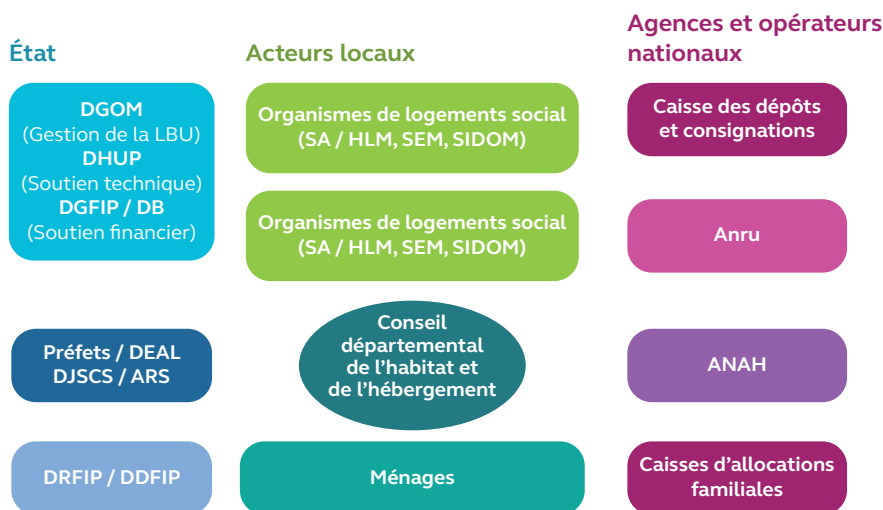
## Prendre en compte un environnement contraignant

Dans ces territoires, les réalités géographiques et climatiques imposent leurs contraintes avec force, qu'il s'agisse d'îles ou d'archipels très pentus et riches de nombreuses zones humides ou protégées, qui limitent d'autant l'espace urbanisable, ou au contraire de l'immensité forestière guyanaise où les zones de peuplement humain prennent là aussi la forme d'isolats resserrés. Une telle situation ne peut qu'avoir des conséquences défavorables sur les prix du foncier à bâtir, qui a progressé de plus de 40 % entre 2014 et 2017. De même, la situation démographique est dynamique et déterminante, en particulier à Mayotte ou en Guyane, où la forte natalité liée à une transition

démographique non achevée s'ajoute à une immigration massive et difficilement contrôlable. À l'inverse, la baisse et le début de vieillissement de la population des Antilles sont encore peu pris en compte par les politiques publiques. Ces données démographiques contrastées ne sont qu'imparfaitement intégrées dans les systèmes d'information sur le logement et l'habitat. Ces systèmes restent trop largement fondés sur la seule extrapolation des tendances récentes alors que les infléchissements de tendances que connaissent ces territoires sont, notamment en matière d'immigration, plus marqués qu'en métropole.

# Prendre en compte un environnement contraignant

## Les acteurs du logement outre-mer



Source : Cour des comptes

Face à ces réalités spécifiques et mouvantes, les acteurs publics et privés paraissent en difficulté. Compétent en la matière, le ministère des outre-mer, et singulièrement sa direction générale des outre-mer (DGOM), chargée des nombreuses dimensions de ces politiques publiques complexes, peinent à leur donner un cap, malgré le concours apporté par le ministère chargé du logement. Au plan local, les services déconcentrés de l'État – préfectures et directions chargées du logement, notamment – sont partagés entre leurs missions visant à faire respecter la légalité et l'équité, en matière d'opérations immobilières comme de financements publics, et la nécessité d'appuyer des collectivités territoriales, dont la situation financière est souvent fragile et qui ne prennent pas toute la

mesure de leurs responsabilités dans ces matières.

La situation financière souvent dégradée des collectivités territoriales a pour effet de réduire leur capacité propre à investir et d'allonger leurs délais de paiement aux entreprises et organismes.

Les organismes de logement social, en nombre insuffisant à Mayotte, trop nombreux à La Réunion, ont trouvé un nouvel élan avec l'entrée à leur capital de la filiale logement de la Caisse des dépôts et consignations. Ils ont fort à faire pour répondre à une demande de logement social en croissance rapide - 80 % de la population étant éligibles au logement social (contre 66 % en métropole) alors que 15 % seulement y réside effectivement et que plus de



## Prendre en compte un environnement contraignant

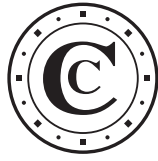
62 000 demandes étaient en instance fin 2018 - ou aux défis d'un habitat vieillissant et encore largement informel.

Les résultats, sur les plans quantitatif et qualitatif, du premier plan logement outre-mer (PLOM), adopté en mars 2015 pour la période 2015-2020, sont peu satisfaisants, selon l'analyse faite par la ministre des outre-mer elle-même, en juillet 2019. Ils montrent qu'il est nécessaire de retenir une approche beaucoup plus ancrée dans les réalités de territoires aux spécificités nombreuses, en impliquant plus directement les communes et leurs groupements. La question foncière est presque partout déterminante, avec des problèmes récurrents d'indivisions et d'absence de titres fonciers.

Autre faiblesse, la mise en œuvre des règles métropolitaines en matière de planification et de programmation

foncière, urbaine et d'habitat, a abouti à superposer des références trop nombreuses à l'échelle de territoires somme toute restreints, et à saturer les capacités des collectivités régionales, départementales ou locales. Il en résulte un défaut assez général de précision et d'actualité des documents de planification et d'urbanisme, de nature à entraver les projets d'investissement des opérateurs économiques. Malgré l'existence de 14 opérations financées pour un total de plus de 660 M€, dont 408 M€ sur le budget de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), l'objectif annuel de construction de 10 000 logements sociaux, inscrit dans le premier PLOM, n'a pas été atteint tandis que la rénovation des cœurs de ville, la résorption de l'habitat insalubre ou la rénovation de l'habitat social ancien marquaient le pas.





# Repenser les interventions publiques

Ces défis et cette complexité doivent conduire à repenser profondément les nombreux dispositifs d'intervention dont dispose la puissance publique. Ils doivent être recentrés à partir de la réalité des situations locales et des besoins des populations.

Cette inflexion passe, sans conteste, par une meilleure prise en compte de l'importance majeure du secteur privé, dans lequel loge 85 % de la population, mais qui est pourtant peu ou prou exclu des suivis de données et des démarches stratégiques dans chaque DROM. Cela implique aussi de préserver, au cœur du dispositif, les aides aux ménages, en les ciblant conformément à la vision des décideurs publics. En effet, ces aides sont essentielles pour la population au regard de la faiblesse des niveaux de vie outre-mer. Ce recentrage suppose une forte volonté politique et une réelle mobilisation des moyens publics pour résorber les habitats sauvages ou insalubres, reconquérir des centres-villes en déshérence et pour assurer un logement ou un hébergement décent à tous ceux qui peuvent y prétendre.

Pour ce faire, les acteurs de la politique du logement doivent réévaluer leurs réponses, mieux connaître et plus vite les besoins de la population ainsi que les ressources foncières et d'aménagement, mobiliser davantage des outils tels que les fonds régionaux

d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), qui n'ont consommé que 24 M€ de crédits en 2017, ou établir des documents d'aménagement et d'urbanisme à caractère générique comme les programmes locaux de l'habitat (PLH), les schémas d'aménagement régional (SAR), les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU), trop souvent inexistant, comme aux Antilles, ou trop anciens, comme à La Réunion. Ces acteurs doivent rechercher, si possible dans un cadre intercommunal, les bons équilibres entre construction neuve et réhabilitation d'habitat ancien, entre accession sociale à la propriété et logement locatif très social (qui représente moins du tiers du parc social), entre habitat individuel auto-construit et ensembles collectifs bâtis dans le respect des habitudes locales et des paysages insulaires. Chaque DROM constitue en effet un milieu spécifique au sein duquel tous ces équilibres doivent être définis en partenariat.

Les financements publics se partagent jusqu'ici entre incitations fiscales introduites en 2009 et subventions financées par la ligne budgétaire unique (LBU) du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, confié au ministère des outre-mer. Il importe de repenser ce double système. En effet, d'une part les déséquilibres entre

## Repenser les interventions publiques

territoires dans l'effort par habitant sont plus subis que voulus. D'autre part, et comme l'avait déjà souligné la Cour dans son référé sur la défiscalisation dans le secteur du logement social en outre-mer du 27 décembre 2013<sup>1</sup>, les incitations fiscales pour l'outre-mer, qui se sont progressivement substituées au financement budgétaire, n'ont qu'un effet secondaire dans la construction de logements sociaux, au nombre de 5 259 financés en 2018. Ces dépenses fiscales engendrent des surcoûts qui profitent notamment à des intermédiaires. Au total, la Cour estime qu'avant 2010 un million d'euros de financement public, à cette époque uniquement d'origine budgétaire, permettait de construire 38 logements outre-mer alors que depuis cette date, majoritairement appuyé sur des dépenses fiscales,

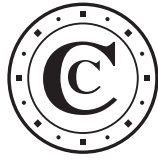
il ne permet plus que de construire 16 logements.

Enfin, la Cour a constaté que l'application immédiate aux DROM de règles et de normes conçues avant tout pour la situation métropolitaine, mais auxquelles s'ajoutent des normes spécifiques, aboutit souvent à des exigences sans réel rapport avec les réalités locales de l'aménagement, de la construction et de l'habitat. L'effort d'adaptation de ces normes doit désormais tendre à la performance raisonnée.

Malgré les avantages fiscaux octroyés, ces diverses caractéristiques renchérissent, outre-mer, le coût de la construction de 20 % à 30 % en moyenne par rapport à la métropole.

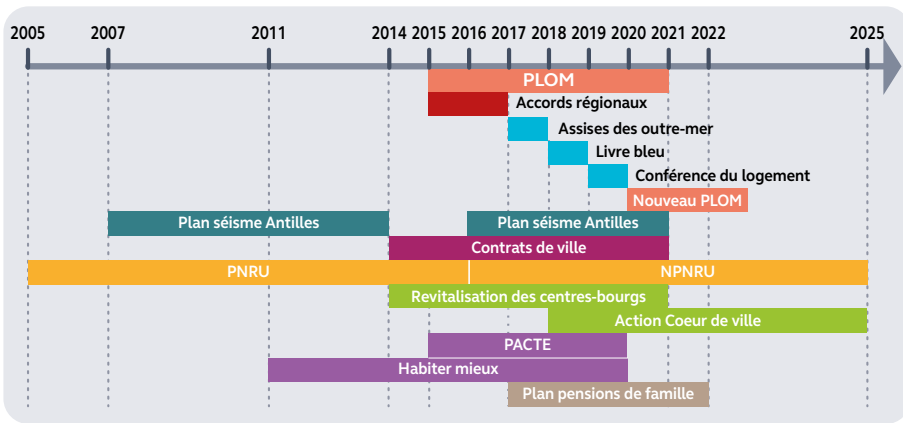
---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *La défiscalisation dans le secteur du logement social en outre-mer*, référé, mars 2014, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).



# Consolider les perspectives du deuxième plan logement outre-mer (PLOM 2020 - 2022)

Chronologie des programmes liés à la politique du logement en outre-mer



Source : Cour des comptes – NB : le programme « Habiter mieux » de l'ANAH n'a été mis en œuvre expérimentalement en outre-mer qu'à partir de 2018

La Cour souligne l'intérêt des orientations qui inspirent le nouveau PLOM, adopté en décembre 2019 pour la période 2020 à 2022.

Celles-ci visent à mieux décliner les objectifs par territoire et à associer les communes et leurs groupements, qui sont au premier rang des questions de logement. Elles rejoignent les recommandations exprimées par la Cour au cours de son enquête dans les six communications administratives et les différents rapports de contrôle d'organismes de logement social ou d'établissements publics fonciers réalisés l'an passé et sur lesquels s'appuie le présent rapport.

En définitive, la question du logement, au centre des préoccupations et des attentes des populations en outre-mer, illustre, comme en métropole, le besoin général d'une territorialisation de cette politique, entendue comme une prise en compte plus fine des particularités de chaque DROM et un partenariat plus étroit entre les divers acteurs impliqués au plan local.

Plus qu'une simple déclinaison locale de politiques nationales, cette nécessaire territorialisation implique la conception, l'exécution et l'évaluation conjointe par les acteurs locaux (services déconcentrés de l'État, collectivités locales, EPCI) de politiques adaptées à chacun de ces territoires.

# Consolider les perspectives du deuxième plan logement outre-mer (PLOM 2020 - 2022)

Après les résultats inégaux du premier plan logement outre-mer, dont la vision était par trop uniforme, la mise en œuvre du second PLOM, adopté en décembre 2019, devra conjuguer dès cette année constance, pragmatisme et suivi pour répondre effectivement aux besoins des populations.

Cette consolidation passera par le recadrage et la remobilisation des dispositifs existants pour, dans chacun des DROM :

- déployer des politiques régionalisées, les situations démographiques et sociologiques étant très différentes selon les départements ;
- adapter les règles d'urbanisme et les normes de construction en tenant compte à la fois des contraintes spécifiques (sismiques et cycloniques) et des réalités économiques, sociales et culturelles de chaque territoire ;
- diversifier l'offre du parcours résidentiel, en accentuant la production du logement locatif très social (LLTS) pour les ménages en difficulté ou adapté pour les personnes âgées ou handicapées,

tout en déployant une offre de qualité pour le logement intermédiaire et libre ;

- conforter le secteur, qu'il s'agisse des collectivités locales, des opérateurs de l'habitat et de l'aménagement ou des entreprises du BTP, lesquelles peinent à faire face à des plans de charges irréguliers ou à des délais de paiement excessifs.

Alors qu'elle ne manquera pas d'être affectée par les conséquences financières, économiques et sociales de la crise sanitaire survenue en mars 2020, la politique du logement outre-mer devra tirer pleinement parti de la différenciation des territoires et de la constance des engagements pour répondre aux attentes des citoyens ultramarins.

La Cour formule donc des recommandations pour une meilleure connaissance des besoins de logement et de leur planification, pour une meilleure allocation des ressources financières et pour un meilleur ciblage des efforts.

# Recommandations

1. Améliorer la cohérence des politiques foncières et du logement des DROM en articulant mieux, à l'échelle des EPCI, les schémas d'aménagement régional, les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (*collectivités territoriales, préfets*).
2. Dynamiser les politiques foncières des DROM en créant, en concertation avec les établissements publics fonciers, les zones d'aménagement différé prévues par le code de l'urbanisme et des observatoires locaux du foncier (*collectivités territoriales, préfets*).
3. Fiabiliser l'évaluation des besoins en logement dans chaque DROM en paramétrant mieux les hypothèses d'évolution démographique et de flux migratoires et en intégrant les données relatives à l'habitat informel et insalubre (*DGOM, DHUP, Insee*).
4. Accompagner les collectivités locales et les intercommunalités dans leurs projets d'aménagement, d'urbanisme et d'habitat, en mettant à leur disposition un service d'ingénierie publique, à financer sur les crédits sans emploi de la ligne budgétaire unique (*DGOM, DHUP, préfets*).
5. Mettre en place dans chaque DROM un dispositif de connaissance du parc privé, sous l'égide du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement (*DGOM, préfets, DRFiP*).
6. Utiliser les reliquats des crédits budgétaires alloués à la construction neuve et les crédits FEDER de l'Union Européenne pour doter les opérations de réhabilitation et les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (*DGOM, DB, préfets*).
7. Abonder la ligne budgétaire unique de la ressource correspondant à la dépense fiscale et la contractualiser au moins jusqu'à l'échéance du PLOM 2020 – 2022 (*DGOM, DGFIP, DB, DLF*).
8. Distinguer, sur une base pluriannuelle et pour chaque DROM, les objectifs de constructions neuves de ceux relatifs aux rénovations et à la mise aux normes des logements existants (*DGOM, DHUP*).
9. Donner systématiquement priorité au logement locatif très social dans la politique d'agrément des opérations (*DGOM, DHUP*).
10. Adapter la réglementation de l'urbanisme et de l'habitat et des normes de construction aux réalités des outre-mer en la simplifiant (*DGOM, DHUP*).
11. Encourager la mutualisation des achats de matériaux de construction au profit des professionnels du BTP et des bailleurs sociaux, par l'intermédiaire des observatoires des prix, des marges et des revenus (*préfets, DEAL*).

# Recommandations

**12.** Donner au secteur privé, notamment aux entreprises du BTP, une meilleure visibilité à moyen terme de la programmation des bailleurs et des investisseurs publics (*Préfets, DEAL, DRFiP*).

**13.** Prendre en compte le vieillissement et la dépendance des populations en y adaptant les

logements lors de leur construction ou de leur réhabilitation (*DGOM, DHUP, préfets*).

**14.** Stabiliser les objectifs et les moyens d'une politique du logement outre-mer à l'échelle de chaque DROM pour la durée du PLOM 2020-2022 (*DGOM, DHUP, DB*).