

# PLAN D'INVESTISSEMENT VOLONTAIRE OUTRE-MER

## IDENTIFICATION DES BESOINS DE LOGEMENTS EN OUTRE-MER



# SOMMAIRE

|   |   |   |
|---|---|---|
| 1 | Pourquoi un Plan Logement pour l'Outre-Mer ? .....  | 2 |
| 2 | Une démarche volontaire engagée par Action Logement .....   | 3 |
| 3 | Dix priorités pour répondre à l'urgence .....   | 4 |
| 4 | Quelle mise en œuvre du Plan Logement ? .....   | 5 |
| 5 | Pour un engagement d'Action Logement en faveur<br>d'une politique globale et spécifique en Outre-Mer..... | 6 |
| 6 | Conclusion .....  | 7 |

## ANNEXE : FICHES TERRITOIRES

|   |                  |    |
|---|------------------|----|
| ▪ | Guadeloupe.....  | 9  |
| ▪ | Guyane .....     | 12 |
| ▪ | Martinique ..... | 15 |
| ▪ | Mayotte.....     | 17 |
| ▪ | Réunion .....    | 20 |

# RAPPORT DE MISSION LOGEMENT OUTRE-MER

## POUR UN PLAN VOLONTAIRE ET INNOVANT

### 1. Pourquoi un Plan Logement pour l'Outre-Mer ?

Si les ultramarins se déclarent globalement satisfaits des conditions de vie dans leur territoire, la question du logement reste au centre de leurs préoccupations<sup>1</sup>. Plus de 75 %<sup>2</sup> des habitants estiment ainsi difficile d'accéder à un logement. Ces difficultés résultent d'un déficit structurel d'offre au regard d'une demande sociale croissante<sup>3</sup> et de la baisse de la production dans plusieurs zones géographiques puis le début des années 2000. Ce déficit endémique résulte également de la persistance de logements insalubres, en dépit d'une amélioration récente. Avec des besoins estimés à environ 90 000 logements<sup>4</sup>, le logement représente un enjeu d'intégration pour les territoires d'Outre-Mer, premiers témoins des défis actuels en matière d'équilibre et de cohésion territoriale.

Face à ces enjeux, la politique de l'habitat, qui s'inscrit plus largement dans le cadre de politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, se doit d'intégrer pleinement les spécificités des économies ultramarines. Rareté du foncier, conditions climatiques et topographiques spécifiques<sup>5</sup>, héritage d'un faible encadrement de l'urbanisation et de la politique foncière ou encore faiblesse du développement des infrastructures routières, constituent autant de contraintes qui pèsent sur le déploiement d'une politique du logement efficace.

Dans le même temps, les dynamiques socio-économiques à l'œuvre plaident pour une prise en compte plus intégrée des enjeux logement, afin de soutenir le développement économique des territoires. Plus encore que dans les régions de l'hexagone, le logement constitue un secteur économique clé alimentant, aux côtés des travaux publics, le secteur du BTP dont le poids est important en termes d'emplois et de valeur ajoutée dans les économies ultramarines. La mise en place d'un Plan Outre-Mer doit ainsi permettre d'accompagner les parcours résidentiels dans leur diversité - jeunes « décohabitants », nouveaux accédants ou personnes vieillissantes - tout en soutenant les filières économiques via le développement d'une offre adaptée.

Pour répondre à l'urgence en Outre-Mer, l'Etat joue un rôle central, en intervenant comme en métropole en matière de coordination des politiques publiques, de réglementation, de financement de la production des logements (sociaux ou non) et d'aide aux locataires les plus modestes. L'Etat était également, jusqu'à la fin de l'année 2017, le premier bailleur social au travers de sa détention des parts qu'il possédait auprès de sept sociétés immobilières dans les cinq DOM et en Nouvelle-Calédonie (70 000 logements sociaux locatifs). Ce transfert de l'actionnariat de référence de l'Etat vers CDC Habitat témoigne de nouvelles orientations dans la politique du logement dans ces territoires, conduisant à la mobilisation d'acteurs spécialisés confortant le secteur du logement en Outre-Mer.

---

<sup>1</sup> 70 % des habitants des DROM se déclarent satisfaits des conditions de vie dans leur territoire. Cf. IPSOS, *Évolutions des territoires d'outremer : les perceptions des habitants des DROM, mars 2018*. Enquête réalisée dans le cadre des Assises de l'Outre-Mer.

<sup>2</sup> Cette tendance est plus marquée en Martinique (85 %), à la Réunion (86 %) ou en Guyane (89 %). Cf. IPSOS, *op.cit.*

<sup>3</sup> 80 % de la population ultramarine est éligible au logement social, contre 66 % en métropole. Cf. Ministère Outre-Mer, 2019.

<sup>4</sup> USH, *Fiche Outre-Mer*, 2016.

<sup>5</sup> Les conditions climatiques et topographiques ont des répercussions sur les modes de construction des logements, en pesant dans la plupart des cas sur le coût des opérations (risque sismique aux Antilles, cyclones aux Antilles et à La Réunion, forte pluviométrie et forte humidité en Guyane).

Au regard de ce constat, les Partenaires Sociaux ont décidé de s'engager dans un Plan Logement Outre-Mer volontaire et innovant pour rétablir un équilibre et apporter sa capacité d'action en réponse à l'urgence. Si, jusqu'à présent, la participation directe d'Action Logement dans le financement des opérations est restée modeste et ciblée<sup>6</sup>, il s'agit désormais de traiter les urgences en matière de production et réhabilitation de logements, mais aussi de contribuer à porter des solutions structurantes et innovantes adaptées à la diversité des territoires d'Outre-Mer.

## 2. Une démarche volontaire engagée par Action Logement

Dans le cadre du Programme d'Investissement Volontaire (PIV), présenté en janvier 2019, les Partenaires Sociaux ont souhaité la mise en place d'une politique spécifique en faveur du logement ultramarin. Une enveloppe dédiée de 1,5 milliard d'euros a été affectée à ces territoires.

Cette enveloppe n'a pas vocation à se substituer aux aides et politiques déjà engagées par Action Logement. Elle vise à apporter une réelle valeur ajoutée pour les populations concernées, les salariés des entreprises privées au premier chef et pour l'ensemble des territoires de manière plus générale, afin de renforcer le lien emploi-logement.

Afin de répondre à cet impératif, **une Mission Plan Outre-Mer** a été confiée début 2019 à Ibrahima Dia pour le collège syndical et à Bernard Coloos pour le collège patronal. Ces derniers se sont rendus dans les cinq départements concernés<sup>7</sup>, afin de rencontrer les acteurs et représentants des territoires. L'objectif de cette démarche relativement novatrice était, de manière imagée, d'identifier les zones de déficit majeur de définir les moyens de les combler. Les échanges avec les différentes personnalités ont permis de dresser un état des lieux de la situation actuelle des marchés du logement, d'identifier les atouts et limites des politiques menées, ainsi que les besoins non satisfaits.

A cette fin, chaque entretien a fait l'objet d'un résumé adressé aux intéressés pour validation et compléments éventuels.

A l'aune de ce diagnostic partagé, la Mission a proposé aux Confédéraux un **Plan Logement Outre-Mer** territorialisé et priorisé<sup>8</sup>, lequel a fait l'objet d'une concertation avec les Ministères de l'Outre-Mer et du Logement.

---

<sup>6</sup> La Réunion a été durant longtemps le département qui disposait de la capacité de mobilisation la plus importante, avec l'intervention des trois principaux collecteurs réunionnais (CILR, ACL-PME et SALF), au détriment des autres territoires.

<sup>7</sup> Guadeloupe et Martinique (11 au 26 février 2019), La Réunion (24 au 30 mars), Mayotte (22 au 28 avril 2019), et Guyane (22 au 30 mai).

<sup>8</sup> Cf. Annexe : Fiche Territoires.

### 3. Dix priorités pour répondre à l'urgence

Pour chacun des cinq départements, deux priorités d'intervention ont été retenues par les rapporteurs à la lumière des échanges avec les décideurs locaux et des analyses présentées. Cette approche « priorisée » correspond au souhait des Partenaires Sociaux de répondre à la diversité des situations qui prévaut dans chacun des territoires ultramarins, sans toutefois laisser de côté les enjeux communs : l'importance de l'insalubrité et la nécessité de mener à bien une politique volontariste de RHI (Résorption de l'Habitat Insalubre), ou encore la prise en compte des besoins en matière d'accèsion sociale, particulièrement prégnants et aujourd'hui plutôt mis à mal suite à la décision de suppression de APL accèsion.

#### Synthèse des priorités d'intervention

| Département       | Priorité 1   | Modalités financières   | Priorité 2  | Modalités financières  |
|-------------------|--|---|---|--|
| <b>Guadeloupe</b> | <b>Eradiquer le parc locatif social indigne</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aide à hauteur de 50 % du coût de démolition, max 50 000€</li> <li>- Distribution sous forme d'un prêt à 40 ans, avec 25 ans maximum de différé et taux fixe de 0,5 %</li> <li>- Cible : 2 500 à 3 000 logements</li> </ul>  | <b>Développer une offre locative de qualité en centre-ville et centre bourg</b> | <b>Prêt en complément financement droit commun</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- durée entre 30 et 40 ans</li> <li>- taux fixe à 0,5 %</li> <li>- quotité 30 % à 35 % du montant de l'opération</li> <li>- différé en option, jusqu'à 15 ans maximum</li> </ul>   |
| <b>Guyane</b>     | <b>Contribuer à la régularisation des constructions informelles dans le cadre d'opérations RHI</b> | Prêt pour <b>financement régularisation foncière jusqu'à 30 000€</b> pour une parcelle (sur la base d'un prix de 30 euros m <sup>2</sup> ) <ul style="list-style-type: none"> <li>- prêt à 0 %</li> <li>- 10 ans maximum</li> <li>- majoration à 50 000 € en cas de travaux</li> </ul>  | <b>Développer une offre locative de qualité en centres villes existants</b>     | <b>Prêt en complément financement droit commun</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- durée entre 30 et 40 ans</li> <li>- taux fixe à 0,5 %</li> <li>- quotité 30 % à 35 % du montant de l'opération</li> <li>- différé en option, jusqu'à 15 ans maximum</li> </ul>   |
| <b>Martinique</b> | <b>Revitaliser les centres-villes et les centres-bourgs pour accroître l'offre locative</b>        | <b>Prêt en complément financement droit commun</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- durée entre 30 et 40 ans</li> <li>- taux fixe à 0,5 %</li> <li>- quotité 30 % à 35 % du montant de l'opération</li> <li>- différé en option, jusqu'à 15 ans maximum</li> </ul>  | <b>Répondre aux besoins de logements des jeunes</b>                             | <b>Prêt uniforme</b> pour production de structures jeunes salariés <ul style="list-style-type: none"> <li>- quotité à 35 % du prix de l'opération</li> <li>- taux d'intérêt fixe 0,35 %</li> <li>- différé de l'amortissement en capital de 15 ans</li> <li>- loyer fixe de sortie</li> <li>- application de la règle des trois tiers</li> <li>- 40 ans maximum</li> </ul> |
| <b>Mayotte</b>    | <b>Achever les logements existants</b>   | Aide pour financer les travaux sous forme d'un <b>prêt plafonné à 50 000€</b> par logement, à taux zéro, avec un différé variable selon les revenus du ménage   | <b>Développer la construction via l'accèsion très sociale à la propriété</b>    | <b>Prêt à taux zéro</b> pour salariés dont les revenus sont < 1 et 1,2 smic <b>dans les limites de 100 000 €</b> et de 15 ans de différé en fonction du taux d'effort  |
| <b>Réunion</b>    | <b>Développer l'offre locative intermédiaire</b>   | <b>Prêt uniforme pour production locatif intermédiaire</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- quotité de 35 à 40 % du prix de l'opération à un taux fixe d'intérêt de 0,35 %</li> <li>- différé de l'amortissement en capital : 10 ans</li> <li>- loyer de sortie : à définir avec les acteurs</li> <li>- 30 ans maximum</li> </ul> | <b>Créer des structures collectives d'hébergement</b>                           | <b>Prêt uniforme</b> pour production de structures jeunes salariés <ul style="list-style-type: none"> <li>- quotité à 35 % du prix de l'opération</li> <li>- taux d'intérêt fixe 0,35 %</li> <li>- différé de l'amortissement en capital de 15 ans</li> <li>- loyer fixe de sortie</li> <li>- application des trois tiers</li> <li>- 40 ans maximum</li> </ul>             |

Au regard du caractère ponctuel et unique du volet DOM du PIV, afin notamment d'éviter l'effet dépressif que ne manquerait pas de susciter l'interruption rapide et programmée de l'enveloppe, il est apparu plus judicieux de concentrer les moyens d'une enveloppe non reconductible sur des cibles plus réduites avec comme ambition sur les segments concernés d'avoir un effet notable, durable et si ce n'est exhaustif, au moins d'une taille suffisante pour : soit régler ou presque les problèmes identifiés<sup>9</sup>, soit être en capacité d'avoir, par les volumes concernés, un effet d'entraînement lui aussi durable.

Le choix de priorités différenciées, adapté aux spécificités de chaque territoire, ne saurait masquer l'existence de la problématique commune à tous les territoires ultramarins, liée aux conditions climatiques : confort thermique, protection cyclonique, dispositif parasismique ou encore fourniture de maison en kit pour auto-construction en zone de forêt tropicale.

Ces préoccupations se rapportent, compte tenu des règles en vigueur ou à venir pour la construction neuve (E+C- ou RT 2020), pour l'essentiel au patrimoine existant. C'est pourquoi les rapporteurs proposent de retenir, au titre du soutien à l'innovation, une enveloppe de 50 millions imputable sur l'enveloppe de 1,5 milliard. Une priorité serait donnée, quant à l'affectation des sommes, aux expérimentations présentant un caractère facilement reproductible. Si cette proposition devait être retenue, un jury composé de cinq représentants d'Action Logement et des cinq départements concernés (via les DEAL – de l'Équipement, de l'Aménagement et du Logement) serait chargé de hiérarchiser et arbitrer entre les propositions reçues puis de décider de l'affectation des sommes.

#### 4. Quelle mise en œuvre du Plan Logement ?

Un appel à projets, en lien avec les priorités retenues, va être lancé sous le timbre Action Logement au plus tard fin octobre 2019, dans les cinq départements concernés. L'ambition est d'engager au plus vite l'ensemble de l'enveloppe et donc, si possible, de clore l'appel à projets pour début 2020. Pour ce faire, tout en maintenant le principe de base du respect le plus grand possible d'une égalité entre territoires, ou plus exactement du refus de ce qui pourrait apparaître comme un trop grand déséquilibre dans la répartition quantitative de l'enveloppe disponible, la règle retenue sera toutefois « premier arrivé, premier servi ».

Assurément, si le choix des priorités pour chaque territoire s'avère judicieux, nous devrions être à même de respecter ce champ de contraintes.

Action Logement mettra en place, dès septembre 2019, un comité d'investissement chargé d'examiner les dossiers et de les valider le cas échéant, sur la base d'une analyse préalable par les équipes d'Action Logement Services. Ce comité d'investissement sera composé des Directeurs généraux d'Action Logement Groupe et d'Action Logement Services (ou de leurs représentants), du Président et du Vice-président d'Action Logement Groupe ainsi que de deux autres représentants à parité des Partenaires Sociaux.

Au regard des sommes en jeu et du caractère très spécifique de cette opération, Action Logement confiera à un cabinet d'expertise financière reconnu, la mission de contrôler, sur une base annuelle, l'affectation des fonds à l'objet dudit protocole. Ces travaux de contrôle porteront à la fois sur l'affectation des fonds en conformité avec leur objet et sur leur utilisation. A cet effet, les bénéficiaires personnes morales devront ouvrir des comptes bancaires dédiés à l'ensemble des flux de financement et de dépenses. En cas de sous-traitance des opérations, la clause de contrôle devra être transposée dans le dispositif contractuel.

Le cabinet en charge de ces travaux aura un accès sans limitation à l'ensemble des éléments comptables et au cadre de gestion mis en œuvre par les bénéficiaires ainsi qu'aux personnes en charge du suivi de ces dépenses. Il rédigera sur une base annuelle un rapport d'intervention faisant état de ses constats et recommandations. Ce rapport sera, après échanges contradictoires avec les entités bénéficiaires, rendu public. Le coût de la mission sera à la charge d'Action Logement Services.

---

<sup>9</sup> Sachant que dans le domaine du logement, il est toujours aléatoire voire dangereux de parler de solution définitive.

## 5. Pour un engagement d'Action Logement en faveur d'une politique globale et spécifique en Outre-Mer

La mission réalisée dans les cinq territoires fut l'occasion d'un vaste panorama de la situation du logement dans les DOM. A la lumière des éléments recueillis, les rapporteurs pensent utile de porter à la connaissance des décideurs d'Action Logement plusieurs préconisations, qui visent, au-delà de l'action ponctuelle décrite ci-dessus, à la mise en place, au sein du groupe Action Logement, d'une politique volontariste spécifiquement adaptée aux territoires d'Outre-Mer

Outre une évidente adaptation des aides aux économies d'énergie mises en place en métropole, pour tenir compte des spécificités des territoires du fait des conditions climatiques et topographiques, Action Logement se doit d'inscrire un soutien sur le long terme à la politique de RHI, en complément des politiques publiques.

De fait, ces actions toujours difficiles et complexes n'ont de sens que dans la continuité. **Le manque de moyens des propriétaires combiné à la faiblesse des plans de financement des collectivités locales doit inciter Action Logement à œuvrer en faveur de la résorption de l'habitat insalubre, afin de remplir son rôle de soutien aux salariés en difficulté.** Ces actions pourraient être concentrées sur la fourniture de logements pouvant servir de passerelle aux occupants, entre le traitement de l'insalubrité et le retour dans un logement décent.

De même, sur ces territoires, il serait incompréhensible qu'Action Logement n'apporte pas un financement complémentaire aux opérations financées en LLTS, soit le segment locatif le plus social. Dans des territoires marqués par la grande pauvreté, y compris chez certains travailleurs, il importe donc de négocier avec les acteurs, qui sont pour l'essentiel rattachés soit à Action Logement soit à CDC Habitat, une convention-cadre définissant les conditions de cette intervention.

Une réflexion pourra également être engagée sur les modalités de soutien d'Action Logement à la mobilité en Outre-Mer, qui constitue pour les jeunes un levier d'insertion dans l'emploi, en encourageant notamment la mobilité « alternante » ou les réinstallations en Outre-Mer.

Enfin, une politique volontariste devra conduire à analyser les conditions d'une coopération étendue de long terme entre Action Logement et les collectivités d'Outre-Mer.



## 6. Conclusion

Pour faire face à la crise sociale que traverse le pays, les Partenaires Sociaux ont engagé le 10 janvier 2019 avec Action Logement un Plan d'Investissement Volontaire d'une ampleur inégalée. Ce plan consacre pour la première fois un investissement massif au profit du logement en Outre-Mer, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, soit 1/6 de l'enveloppe globale.

Pour que cet engagement réponde concrètement à l'urgence, il se devait d'être adapté à la diversité des besoins, priorisé au regard des contextes territoriaux, mais aussi concerté avec l'ensemble des acteurs locaux. Un changement de méthode s'imposait donc, conduisant à la mise en place d'une Mission Plan Outre-Mer paritaire, sous la direction de Bernard Coloos, pour le collège patronal et d'Ibrahima Dia, pour le collège syndical. Cette démarche sans précédent a permis d'établir un diagnostic partagé pour chaque territoire, de dégager dix priorités d'intervention avec des moyens associés et de contribuer à porter des solutions structurantes pour traiter les urgences en matière de production et réhabilitation de logements.

En Guadeloupe, les mesures engagées devront s'attacher à contribuer à l'éradication de l'habitat indigne, en améliorant, au-delà de l'offre de logements, le cadre de vie urbain, via une action volontariste en matière de démolition. Il s'agira en complément de développer une offre locative de qualité en centre-ville et centre-bourg, à travers le soutien au financement de programmes neufs dans les « dents creuses », de réhabilitation ou encore de transformation de bureaux en logements.

En Guyane, les mesures permettront là-encore d'accompagner les efforts en matière de résorption de l'habitat indigne, avec un soutien particulier en matière de régularisation des constructions informelles dans le cadre des opérations labellisées RHI. Les ménages salariés pourront ainsi bénéficier d'une aide financière pour s'engager dans cette démarche. Des mesures seront déployées en complément pour accompagner le développement de l'offre locative de qualité dans les centres existants, avec des modalités de financement complémentaires au droit commun.

En Martinique, la priorité sera celle de la revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs sur tout le territoire, avec un investissement conséquent pour lutter contre le dépeuplement de ces centres. Cette orientation sera complétée par des mesures permettant de mieux répondre aux besoins des jeunes, à travers une diversité de leviers (développement de structures collectives, mise en place d'un dispositif de financement de la réhabilitation de logements en contrepartie de droits de réservation pour les jeunes).

A Mayotte, face à des besoins quantitatifs et qualitatifs considérables, les mesures s'attacheront à soutenir l'achèvement du parc existant, composé d'un grand nombre de logements inachevés et jamais occupés, mais aussi par des logements progressivement agrandis, souvent en auto-construction. En complément, l'intervention devra permettre d'accompagner le développement de la construction via principalement l'accession très sociale à la propriété, ce qui impliquera un travail étroit avec les collectivités et opérateurs locaux pour le déploiement d'une offre foncière aménagée.

A La Réunion, au regard de la demande croissante, les mesures seront ciblées sur le développement de l'offre locative intermédiaire, en complément des investissements sur le secteur social, mais aussi sur le soutien renforcé aux structures d'hébergement pour les jeunes. Cette intervention permettra notamment de faciliter les parcours d'accès à l'emploi et à l'autonomie des jeunes, mais aussi leur réinstallation après une mobilité en métropole.

Ces dix priorités, issues du travail de diagnostic et de concertation réalisé par la Mission, soulignent l'intérêt de la démarche initiée par les Partenaires Sociaux, qui offre désormais un meilleur ciblage des investissements dans le cadre du Plan d'Investissement Volontaire. Elle favorisera sans conteste la mobilisation des acteurs locaux, ce qui constitue l'un des facteurs de réussite des mesures envisagées.



L'enjeu est désormais celui de leur mise en œuvre opérationnelle par le groupe Action Logement, qui doit démontrer ici sa capacité à mettre en synergie, à intervenir en transversalité et à répondre à la diversité des besoins territoriaux. Cela suppose la définition de plans d'actions locaux, la mise en place d'une organisation ad hoc et l'affectation de moyens adaptés, pour garantir l'engagement rapide des projets et accompagner autant que nécessaire les territoires en matière d'ingénierie et de pilotage.

Parce que les enjeux sont considérables, les contextes singuliers et les systèmes d'action complexes, l'ambition du groupe Action Logement devra s'accroître et s'inscrire plus durablement dans le cadre d'une politique d'intervention spécifique en faveur de l'Outre-Mer.

## ANNEXE : FICHES TERRITOIRES

### GUADELOUPE

11 au 26 février 2019 – 15 entretiens

#### CONTEXTE

Territoire des Antilles et département d'Outre-Mer français, la Guadeloupe et ses dépendances ont une superficie de 1 628 km<sup>2</sup>, et comptent 402 119 habitants (au 1<sup>er</sup> janvier 2013). La Guadeloupe est soumise à de nombreux risques naturels tels que les séismes, les éruptions volcaniques ou les cyclones tropicaux. Elle a fait l'objet d'un plan de prévention des risques spécifique.

A l'horizon 2040, si les indicateurs démographiques demeurent identiques, la Guadeloupe deviendrait le 3<sup>ème</sup> département la plus âgée de France (après la Corse et la Martinique). La densité de population moyenne (247,7 hab/km<sup>2</sup>) y est de plus du double de celle de la France métropolitaine. De plus, un tiers des terres de l'archipel est consacré à l'agriculture et les zones montagneuses ne sont pas habitables, ainsi l'espace et le logement viennent à manquer.

La Guadeloupe évolue dans un contexte économique dégradé. En effet, le taux de chômage oscille autour de 30 %. De plus, les minima sociaux et les prestations familiales représentent une part plus significative qu'en métropole dans les ressources des ménages. Ainsi, par leurs revenus, 75 % des ménages guadeloupéens peuvent prétendre à un logement social et 50 % à un logement très social (ressources inférieures à 800 €/mois).

L'habitat représente le plus gros poste de dépenses pour les ménages (12,9 % du budget consacré aux dépenses liées au logement). Pourtant, en dépit des faibles ressources, une majorité des ménages a fait le choix d'être propriétaire (65 % des ménages sont propriétaires de leur logement principal dont 10 % d'entre eux ayant bénéficié d'aides à l'accession très sociale).

#### Structure parc de logements

|              | Population | Parc de logements | Résidences principales | Dont logements sociaux |
|--------------|------------|-------------------|------------------------|------------------------|
| Guadeloupe   | 402 119    | 216 935           | 169 643                | 31 637 (18 %)          |
| Saint-Martin | 35 594     | 15 509            | 12 932                 | 970 (7,5 %)            |

#### LES DÉFIS A RELEVER

- **Un retard dans la production de logement social à combler :** à ce jour, plus de 15 000 personnes ont déposé une demande de logement social qui demeure sans réponse. Pour satisfaire ces besoins, il est nécessaire de construire au minimum 2 500 logements neufs par an, contre 1 000 logements neufs annuels aujourd'hui. **Pour combler ce retard, 22500 logements sociaux supplémentaires doivent être réalisés dans les 15 prochaines années.** Cette tension sur ce segment d'offre implique un délai moyen d'attente de 10 ans avant l'obtention d'un logement social. A noter qu'en Guadeloupe, 17 communes sur 32 n'atteignent pas l'objectif de 20 % de logements sociaux prévu par la loi (soit un déficit de 8 300 logements pour atteindre l'objectif légal).
- **Résorber l'habitat insalubre :** la part d'habitat insalubre et de bidonvilles est encore élevée : 3,2 % des ménages vivent dans un « *immeuble insalubre ou menaçant de tomber en ruines* », soit 30 000 logements présumés indignes dont 11 000 insalubres.
- **Améliorer l'habitat existant :** du fait de la difficulté des propriétaires, souvent âgés, à mobiliser l'apport personnel nécessaire, malgré les aides publiques apportées, l'amélioration de l'habitat n'est pas suffisamment engagée au regard des besoins réels. De nombreux logements existants insuffisamment entretenus génèrent une dégradation globale du bâti.

- **Favoriser le parcours professionnel** : le parcours résidentiel et, par voie de conséquence professionnel, des familles guadeloupéennes est fréquemment contraint par un manque de logements et des difficultés budgétaires (capacité d'emprunt trop faible ou emprunt bancaire inaccessible). En outre, le territoire souffre d'un déficit de logements adaptés aux besoins des jeunes (pas de foyers de jeunes travailleurs) et les infrastructures de proximité, vecteurs de lien social, restent insuffisamment développées.

## PROPOSITIONS

L'état du logement du parc social en Guadeloupe se caractérise par une vétusté et une insalubrité qui font consensus de la part de tous les acteurs rencontrés. L'abandon des centres-villes pose un réel problème car il aboutit notamment à une grande vacuité des immeubles. De même, les commerces et bureaux désaffectés contribuent à dresser un tableau préoccupant pour l'avenir. Face à cette situation déplorable, les mesures proposées visent à obtenir des résultats qui permettront d'améliorer, au-delà de l'offre de logements, le cadre de vie urbain.

### PRIORITÉ 1 - Éradiquer le parc locatif social indigne

La Guadeloupe bénéficie d'un parc locatif social conséquent en nombre de logements, mais l'absence d'investissement dans l'entretien de cet habitat, des erreurs de conception ou des techniques inappropriées et des conditions climatiques très spécifiques conduisent à un état fort dégradé d'une fraction notable de ce parc.

Les opérations ANRU ont fait beaucoup pour remédier à de telles situations. Il reste néanmoins principalement d'une part dans les zones ANRU des immeubles contigus aux opérations lourdes de démolition-reconstruction, qui apparaissent comme obsolètes et déclassés, d'autre part aux pourtours des zones considérées des ensembles immobiliers situés entre deux zones de RU qui souffrent de la comparaison avec ces zones.

Pour restaurer la qualité sur ce segment et mettre fin à des situations socialement inacceptables, **l'état complètement délabré de ces immeubles oblige à démolir pour reconstruire** tous ces immeubles qui sont occupés à 100 %. Leur réhabilitation serait très coûteuse du fait de l'obligation liée aux règles parasismiques (de l'ordre de 25 000 à 30 000 logements), ce qui conduit à un coût pour les réhabilitations lourdes de l'ordre de 50 à 70 000 euros.

Pour rappel, le coût de démolition est de 30 000 euros. Une aide à hauteur de 50 % du coût de démolition, dans la limite d'un plafond de 50 000 euros, semble correspondre à un ordre de grandeur acceptable. Cette aide pourrait se faire sous la forme d'un prêt à 40 ans, avec 25 ans maximum de différé et au taux fixe de 0,5 %.

Pour toutes ces opérations, il faut veiller à une mixité d'occupation après reconstruction avec application de la règle des trois tiers par exemple. Ainsi, la présence de locations à vocation très sociale, sociale et intermédiaire permettrait de renouveler le paysage sociologique des quartiers concernés.

Ce programme d'éradication des logements sociaux locatifs obsolètes techniquement et socialement pourrait être calibré autour de 2 500 à 3 000 logements pour l'ensemble de la Guadeloupe.

### PRIORITÉ 2 - Développer une offre locative de qualité en centre-ville et centre-bourg

**La dégradation de nombreux immeubles résidentiels ou non, souvent vacants, l'existence de « dents creuses » dans les centres-villes, nécessitent la mise en œuvre d'un programme de redynamisation et d'accroissement d'une offre locative diversifiée. Ainsi pourront être édifiées des constructions neuves dans les périmètres où existent des « dents creuses », ou réhabilités des immeubles vacants,** avec ou sans acquisition de la part d'Action Logement, **ou encore transformés des bureaux en logements,** dès lors que la grande majorité de l'opération concerne du logement. Afin d'équilibrer socialement ces opérations, la règle des trois tiers au niveau des loyers doit s'appliquer sans dérogation. Pour les opérations portant sur un logement isolé ou sur des structures de moins de cinq logements, la priorité sera accordée aux opérations en locatif intermédiaire.

Ces opérations devront concerner les principaux centres existants, en excluant les opérations déjà financées au titre d'« Action Cœur de Ville » et porteront donc sur des zones plus larges.

La création de structures collectives d'hébergement et d'accueil dans les zones concernées seront éligibles au financement de l'enveloppe DOM du PIV, à condition que les produits offerts seront largement diversifiés tant en ce qui concerne les publics (jeunes travailleurs, ménages mobiles, retraités du privé...) que les montants de loyer et/ou de redevance.

Pour ces opérations, Action Logement accordera, dans le respect de la règle des trois tiers, sachant que les parties sociales et PLS (Prêt Locatif Social) trouvent leur financement dans les dispositifs existants (LBU, crédit d'impôt), un financement sous la forme d'un prêt aux caractéristiques suivantes :

- Durée entre 30 et 40 ans,
- Taux fixe à 0,5 %,
- Quotité 30 % à 35 % du montant de l'opération,
- Différé en option jusqu'à 15 ans maximum.

**A titre complémentaire**, les ménages salariés propriétaires de leur logement dans ces zones, occupant un **habitat indigne**, seront éligibles à ce dispositif. **Des financements avec un long différé (entre 15 et 20 ans), capital et intérêt sur le modèle du Pass-Foncier® à destination des salariés, seront mis en place.** Il est proposé que la direction d'Action Logement Services Guadeloupe<sup>10</sup> retienne les plafonds suivants:

| Catégorie | CSP                   | Nombre d'enfants à charge | Revenu 2017 avant abattement |
|-----------|-----------------------|---------------------------|------------------------------|
| Seul      | Salarié à temps plein | 0                         | 14 000 €                     |
| Couple    | Salarié à temps plein | 0                         | 19 000 €                     |
| Couple    | Salarié à temps plein | 1                         | 22 900 €                     |

La quotité du crédit sera ajustée en fonction du reste à vivre et s'inscrira dans la limite d'un plafond de 100 000 euros.

L'ensemble des propositions pour la Guadeloupe permettraient de conforter les conditions de logement des salariés par des aides à la construction, à la réhabilitation ou à l'accession à la propriété.

Quelles que soient les mesures prises pour l'amélioration de l'habitat, il est essentiel de prendre en compte le dérèglement climatique qui impose de privilégier des matériaux bénéfiques à la transition écologique et thermique, à l'économie locale et aux circuits courts. Cela concerne aussi bien les matériaux du bâti (bois, panneaux solaires, etc.) que les types de construction (ventilation naturelle, récupération des eaux, orientation des bâtiments) afin de s'adapter à l'environnement de ces territoires, qui est déterminé par des contraintes naturelles de pluie, de vent et de chaleur.

<sup>10</sup> Seuil d'exclusion plafond de ressources CAF

## CONTEXTE

Située entre le Brésil et le Surinam, la Guyane est une région française en Amérique du Sud, à la population jeune et métissée. Avec une population de 269 352 habitants (2016), la Guyane est la 2<sup>ème</sup> région de France pour la superficie et la 2<sup>ème</sup> moins peuplée (après Mayotte). Elle connaît cependant aujourd'hui une forte croissance démographique (7 fois supérieure à celle de la France métropolitaine) et doit en parallèle faire face au retard accumulé de ses infrastructures de base et une urbanisation galopante peu maîtrisée : un défi à relever sur le plan social, économique et environnemental, pour ce territoire grand comme le Portugal et couvert à 95 % par la forêt amazonienne avec une biodiversité forestière exceptionnelle. L'adaptation du modèle de développement durable de la Guyane est un enjeu crucial. La majorité des habitants se concentre sur la frange littorale entre Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni.

A la différence des autres régions françaises dont la population vieillit, la moitié de la population guyanaise a moins de 25 ans. La pression démographique est forte (+ 2,4 % par an), due principalement à un taux de natalité exceptionnel. La projection à 2040 est de 540 000 habitants (INSEE).

## LES DÉFIS A RELEVER

- **Une économie en construction** : l'économie guyanaise est dominée par le secteur tertiaire et le secteur public. Elle est fortement dépendante de l'activité spatiale du CNES (Centre National d'Etudes Spatiales) basé à Kourou, qui représente plus de 80 % des exportations en valeur de la Guyane en 2014. Outre la ressource minière, le bois est une des principales ressources naturelles. Mais difficilement exploitée, l'offre reste inférieure à la demande locale. Cependant l'augmentation de la population constitue un enjeu socio-économique important. L'essor d'un tissu productif davantage diversifié et un solde migratoire positif offre de multiples ouvertures notamment en matière de développement et d'investissement.
- **Une production agricole à structurer et développer** : la production endogène ne parvient pas à couvrir la demande locale. La Guyane est néanmoins la seule région française où le nombre d'exploitations augmente et cela représente un enjeu important de développement durable de la Guyane.
- **Des besoins en logement considérables** : la faiblesse de l'offre immobilière a rendu courante la pratique de l'habitat illicite en Guyane. Aujourd'hui les constructions non autorisées sont dans certaines zones plus nombreuses que les constructions autorisées. Plus de 1 000 logements voient ainsi le jour tous les ans, sans aucun aménagement ou raccordement aux réseaux. Le besoin est estimé entre 4 400 et 5 500 logements neufs tous les ans.
- **Une pénurie de terrains aménagés** : les surfaces utilisables sont souvent enclavées, supposant des coûts d'accès élevés. En théorie, ¼ du territoire est potentiellement aménageable (soit 21 500 km<sup>2</sup>). En réalité, seulement 1 100 km<sup>2</sup> sur le centre littoral, où la pression démographique est la plus élevée, sont concernés, mais l'hydromorphie et l'absence d'aménagement préexistant, même sommaire, sont les contraintes les plus fortes.
- **Un retard d'équipement à rattraper** : l'équipement de la Guyane présente de nombreux retards par rapport à la démographie. Les équipements publics ou privés de transport, d'éducation, de santé, de production et de transport d'énergie, le foncier d'activité économique, ou encore de loisirs doivent se développer conjointement.

## PROPOSITIONS

La situation du logement en Guyane se caractérise par des besoins conséquents, tant en logements neufs qu'en réhabilitation du parc existant. Ce constat fait d'ailleurs consensus de la part de tous les acteurs rencontrés ; tous s'accordent sur trois autres spécificités fortes du territoire : une pauvreté endémique qui pèse sur les capacités financières de beaucoup de ménages ; un nécessaire rééquilibrage territorial entre l'Est et l'Ouest ; une indispensable dynamisation du marché foncier.

Il est à noter que depuis 2018, l'Etat impulse une politique du logement plus dynamique, avec notamment le lancement d'un plan Outre-Mer.

### PRIORITE 1 - Contribuer à la régularisation des constructions informelles dans le cadre d'opérations labellisées RHI, et dans ce cadre seulement

Le principe de réalité, dans un pays où la construction informelle de logements représente au moins autant que les constructions de logement avec permis, milite en faveur des politiques d'aide à la régularisation des situations foncières, d'autant qu'un grand nombre de ces constructions, pour être informelles, n'en correspondent pas moins à des logements de qualité.

Qualifiées d'opérations de RHI, ces opérations labellisées seront en fait des opérations d'aménagement et d'assainissement de gros quartiers composés de constructions toutes informelles. Selon les experts en charge de ces politiques, le territoire en compte environ 5 000 dont un gros tiers serait occupé par des ménages de salariés.

A ce jour, la seule solution financière possible, hors autofinancement, est un amortissement sur 5 ans maximum. Or, pour de nombreux ménages salariés pauvres, un tel délai de remboursement génère des charges trop élevées au regard de leurs revenus. D'autant plus que dans certains cas, des travaux d'accompagnement s'imposent.

C'est pourquoi il est proposé d'offrir aux ménages salariés un financement dit de régularisation foncière qui serait de l'ordre de 30 000 euros pour une parcelle (sur la base d'un prix de 30 euros m<sup>2</sup>), sachant que le « prix réel » est de l'ordre de 90 000 euros (90 euros le m<sup>2</sup> dont les deux tiers sont couverts par diverses aides publiques). Ce financement serait conditionné à la vérification par un tiers de la qualité du bâti et ne pourrait intervenir que dans le cadre d'opérations labellisées.

Ce prêt serait plafonné à 30 000 euros pour le seul terrain et pourrait être porté à 50 000 euros en cas de travaux, avec présentation de devis et de factures d'une entreprise. Sa durée serait de 10 ans, à taux zéro.

### PRIORITÉ 2 - Développer une offre locative de qualité en centres existants

**La dégradation de nombreux immeubles résidentiels ou non, souvent vacants, l'existence de « dents creuses » dans les centres-villes, nécessitent la mise en œuvre d'un programme de redynamisation et d'accroissement d'une offre locative diversifiée. Ainsi pourront être édifiées des constructions neuves dans les périmètres où existent des « dents creuses », ou réhabilités des immeubles vacants, avec ou sans acquisition de la part d'Action Logement, ou encore transformés des bureaux en logements, dès lors que la grande majorité de l'opération concerne du logement. Afin d'équilibrer socialement ces opérations, la règle des trois tiers au niveau des loyers doit s'appliquer sans dérogation.**

Ces opérations devront concerner les principaux centres existants, en lien avec les opérations déjà financées au titre d'« Action Cœur de Ville » et porteront donc sur des zones plus larges.

La création de structures collectives d'hébergement et d'accueil dans les zones concernées seront éligibles aux financements de l'enveloppe DOM du PIV, dès lors que les produits offerts seront largement diversifiés (jeunes travailleurs, ménages mobiles, retraités du privé, etc.), tant en ce qui concerne les publics que les montants de loyer et/ou de redevance.

Pour ces opérations, Action Logement accordera, dans le respect de la règle des trois tiers sachant que les parties sociales et PLS trouvent leur financement dans les dispositifs existants (Ligne Budgétaire Unique - LBU, crédit d'impôt), un financement sous la forme d'un prêt aux caractéristiques suivantes :

- Durée entre 30 et 40 ans,
- Taux fixe à 0,5 %,
- Quotité 30 % à 35 % du montant de l'opération,
- Différé en option jusqu'à 15 ans maximum.

L'ensemble des propositions pour la Guyane permettraient de conforter les conditions de logement des salariés par des aides à la construction, à la réhabilitation ou à l'accession à la propriété.

Quelles que soient les mesures prises pour l'amélioration de l'habitat, il est essentiel de prendre en compte le dérèglement climatique qui impose de privilégier des matériaux bénéfiques à la transition écologique et thermique, à l'économie locale et aux circuits courts. Cela concerne aussi bien les matériaux du bâti (bois, panneaux solaires, etc.) que les types de construction (ventilation naturelle, récupération des eaux, orientation des bâtiments) afin de s'adapter à l'environnement de ces territoires, qui est caractérisé par des contraintes naturelles de pluie, de vent et de chaleur.



## CONTEXTE

Située dans les Caraïbes, la Martinique est un département d'Outre-Mer français administré dans le cadre d'une collectivité territoriale unique dirigée par l'Assemblée de Martinique.

L'île couvre une superficie de 1 128 km<sup>2</sup>. Elle concentre 323 habitants par km<sup>2</sup>, soit une densité environ trois fois plus importante que celle de la France métropolitaine. Cette densité est beaucoup plus faible au Nord, les pôles démographiques étant regroupés au centre, avec les deux grandes villes de Fort-de-France (capitale) et Le Lamentin (aéroport), qui comptent plus d'un tiers de la population, et au Sud dans les communes du littoral. A noter une diminution de la proportion de jeunes adultes (21 % des Martiniquais ont entre 20 et 40 ans contre 25 % en France métropolitaine).

Le contexte socioéconomique est préoccupant, avec des conséquences sur les revenus des familles et générant de la précarité :

- Une pauvreté diffuse, due à l'importance des bas revenus, au niveau élevé de précarité de la population et à la fragilité du tissu économique,
- Une frange non négligeable de la population est à la limite d'une zone d'exclusion aux contours mouvants. **30,9 % des Martiniquais vivent officiellement aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté** contre 14,9 % pour la France métropolitaine.

## LES DÉFIS A RELEVER

- **Une mobilité résidentielle faible, à dynamiser** : les deux tiers des ménages martiniquais habitent dans le même logement depuis plus de huit ans. La faible mobilité des propriétaires non accédants âgés engendre du sous-peuplement. Les prix élevés de l'immobilier limitent l'accession à la propriété, malgré le fort désir de devenir propriétaire chez les ménages martiniquais.
- **Un taux de rotation dans le parc social trop faible** : les locataires du secteur social déménagent également peu, malgré un confort limité et une faible satisfaction quant à leurs conditions de logement. L'écart de loyer important avec le parc locatif privé ne les incite pas à déménager pour louer dans le secteur à loyer libre.
- **Un parc locatif privé à réhabiliter** : de nombreux ménages pauvres vivent dans le parc locatif privé ou sont logés gratuitement. Dans ces deux statuts d'occupation, la précarité est importante. Les ménages les plus modestes sont également ceux vivant le plus souvent dans des logements avec de nombreux « défauts graves ». Les ménages pauvres, les familles monoparentales, les ménages jeunes, les personnes sans activité et les ouvriers-employés cumulent ainsi souvent surpeuplement et mauvaise qualité d'habitation.
- **Relancer l'accession à la propriété** : avec 204 200 logements au 1<sup>er</sup> janvier 2013, le parc martiniquais a doublé depuis le début des années 1980, et 55 % des Martiniquais sont propriétaires occupants de leur logement. Cependant, la Martinique se caractérise par une plus faible proportion de propriétaires que la Guadeloupe (59 %) ou la France métropolitaine (58 %). Cette proportion diminue régulièrement depuis 1999, où elle atteignait 58 %. Sur la même période, la part de propriétaires stagne en Guadeloupe et progresse dans l'Hexagone.
- **Faciliter l'accès au crédit** : l'accès au crédit est également plus difficile. Cela pénalise tant les candidats à l'accession que les petits propriétaires bailleurs ou occupants pour le financement de leurs travaux de réhabilitation ou de mise aux normes.
- **Favoriser le rapprochement domicile-travail pour les jeunes** : plus les jeunes Martiniquais habitent loin des centres de l'activité économique, plus le risque de se retrouver éloignés de l'emploi est important. Les jeunes habitants de la CACEM – Communauté d'agglomération du centre de la Martinique (poumon économique de l'île), sont moins soumis au risque d'éloignement de l'emploi que ceux qui résident au nord ou au sud. L'éloignement géographique est souvent subi.

Les jeunes n'ont, en effet, pas toujours les moyens de se rapprocher des lieux où le travail est plus abondant. Ainsi, 44 % des jeunes éloignés de l'emploi ne disposent pas de véhicule au sein du ménage dans lequel ils vivent. Facteur aggravant, l'offre de transport en commun est limitée et peu stable. Parmi les jeunes éloignés de l'emploi, 63 % vivent chez leurs parents.

## **PROPOSITIONS**

Si les constats sont partagés sur la qualité du parc existant et sur une offre adaptée du logement social, les solutions préconisées sont en revanche multiples et diverses, voire divergentes. Seul un ciblage approprié des actions à engager permettra d'être efficace et de démontrer la capacité d'Action Logement à répondre aux urgences en matière d'habitat en Outre-Mer, grâce aux moyens financiers du Plan d'Investissement Volontaire (PIV).

Une vigilance particulière devra être accordée à une application adaptée des mesures générales de ce plan pour répondre aux problématiques spécifiques de ce territoire ultramarin.

### **PRIORITÉ 1 - Revitaliser les centres-villes et les centres-bourgs pour accroître l'offre locative**

La grande majorité des acteurs dénonce l'abandon et le dépérissement des centres-villes et centres-bourgs. Les nombreux logements vacants et la contrainte des « dents creuses » justifient la **mise en place d'un programme de revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs sur tout le territoire, avec un investissement conséquent pour lutter contre le dépeuplement de ces centres.**

En ce qui concerne les « dents creuses », leur inexploitation actuelle vient notamment de la qualité des terrains, qui implique des fondations spéciales. La **construction de logements de petite taille** sur ces terrains offrirait la possibilité de développer une offre locative, en sollicitant des petites entreprises locales, dans le respect de la législation.

Par ailleurs, même si les besoins quantitatifs sont contenus, le foncier reste rare et cher. Il importe également de freiner l'étalement urbain. Dans ces conditions, **la démolition-reconstruction et/ou la transformation de locaux professionnels en logements semble être une voie à privilégier**, avec pour bénéfice la préservation des services de proximité et une plus grande mixité sociale, **grâce au développement d'une offre locative intermédiaire** pour les classes moyennes.

Pour ces opérations, Action Logement accordera, dans le respect de la règle des trois tiers, sachant que les parties sociales et PLS trouvent leur financement dans les dispositifs existants (LBU, crédit d'impôt), un financement sous la forme d'un prêt aux caractéristiques suivantes :

- Durée entre 30 et 40 ans,
- Taux fixe à 0,5 %,
- Quotité 30 % à 35 % du montant de l'opération,
- Différé en option jusqu'à 15 ans maximum.

### **PRIORITÉ 2 - Répondre aux besoins de logements des jeunes**

Les jeunes rencontrent des difficultés pour se loger en raison de la cherté des loyers et du manque de logements et/ou de structures adaptées. **L'absence de structures collectives conduit à en faire du financement sur l'enveloppe PIV une priorité pour Action Logement.**

**La construction de résidences de jeunes travailleurs sur tout le territoire** permettrait dans les faits un rééquilibrage entre le nord, le sud et le centre. Elle faciliterait également l'accès à l'emploi pour cette population fortement touchée par le chômage (environ 40 %).

**Par ailleurs, il est proposé un dispositif de financement de réhabilitation de logements en contrepartie de droits de réservation au profit d'Action Logement pour loger des jeunes, avec conventionnement de location à un loyer modéré. Cette mesure présente l'avantage de répondre aux besoins des jeunes par la mise à disposition d'un logement à loyer accessible, mais également à ceux des propriétaires pour améliorer le confort dans leur logement et en même temps, répondre aux nouvelles contraintes environnementales** (normes de confort, confortement sismique, réhabilitation technique).

**Pour ce faire, il est proposé d'instaurer un prêt uniforme** devant servir à la production de ces structures destinées prioritairement aux jeunes salariés des entreprises privées avec :

- une quotité de prêt correspondant à 35 % du prix de l'opération,
- un taux d'intérêt fixe de 0,35 %,
- un différé d'amortissement de 15 ans,
- un loyer fixe de sortie,
- une application de la règle des trois tiers pour une durée maximale de prêt de 40 ans.

La revitalisation des centres-villes et des centres-bourgs est une mesure qui permettra de redonner de la vitalité et de l'attractivité à la Martinique, et de loger mieux et plus de ménages. De même, la mise en place d'une offre adaptée pour répondre aux besoins de logement des jeunes contribuera à améliorer la situation de l'emploi, par un rapprochement des bassins d'emploi et une autonomisation des jeunes. D'après l'INSEE, le taux de chômage des 15-24 ans en Martinique s'élève à 50,4 % en 2014, ce qui justifie largement d'agir sur le lien entre l'emploi et le logement.

## CONTEXTE

Le 31 mars 2011, la Collectivité départementale de Mayotte est devenue officiellement le cent-unième département de France et son 5<sup>ème</sup> département d'Outre-Mer. Mayotte est une île de l'océan Indien, située entre Madagascar et les côtes du Mozambique. Elle fait partie de l'archipel des Comores. Elle est administrée dans le cadre d'une collectivité territoriale unique, dirigée par le conseil départemental de Mayotte.

L'INSEE estime la population de Mayotte au 1<sup>er</sup> janvier 2018 à 256 500 habitants ; pour certains une estimation plus juste serait de 259 154 habitants, répartis sur 376 km<sup>2</sup>, ce qui en fait le plus petit département d'Outre-Mer français. La densité de la population de Mayotte est parmi les plus élevées de France (682 hab/km<sup>2</sup>), notamment à l'Est du territoire, dans l'agglomération de Mamoudzou.

La structure de la population est également très singulière. En effet, comme le montre la pyramide des âges 2017, 31 % de la population a moins de 10 ans (12 % à l'échelle nationale), 54 % moins de 20 ans (24 % à l'échelle nationale), 61 % moins de 25 ans (30 % à l'échelle nationale) et 4,1 % de plus de 60 ans (26 % à l'échelle nationale). En 2012, 48,5 % des 15 à 18 ans étaient en situation d'illettrisme (9 % en métropole) et en 2017 le taux de chômage des jeunes (15-30 ans) est de 43,1 %.

Les défis sont nombreux à Mayotte : sécuritaire, offre de soins, solidarité nationale, école et formation, habitat, infrastructures, activité économique, institutions et services de l'Etat... c'est pourquoi ce département fait l'objet d'un plan gouvernemental de développement, lancé en mai 2018.

Les besoins d'aménagement urbain à Mayotte se situent en matière de :

- Construction de logements pour répondre à la dynamique démographique et aux enjeux de renouvellement,
- Développement de sites d'activités permettant d'offrir davantage d'emplois mieux répartis dans l'île et de promouvoir son attractivité d'ensemble,
- Construction massive d'établissements scolaires des premiers et seconds degrés,
- Réalisation d'équipements et d'infrastructures pour améliorer la vie quotidienne.

## LES DÉFIS A RELEVÉ

- **Résorber l'habitat insalubre et indigne** : la dynamique démographique conduit à un besoin nouveau en logements avoisinant les 2 000 par an. En outre, sur 53 200 habitations existantes en 2013, 37 % des logements sont des cases en tôle (19 900) auxquels s'ajoutent 20 000 logements en dur présentant un défaut grave (absence d'eau, de WC, d'installation électrique non dangereuse, de cuisine) qui sont à améliorer, sous réserve de la pérennité de leur structure. Ainsi ¼ des logements ont au moins un défaut grave (39 900). Cette situation d'habitat insalubre et indigne, voire dangereux, nécessite des opérations massives de résorption, en grande partie par démolition et reconstruction, compte tenu des caractéristiques de ces logements.
- **Contribuer à la régularisation administrative des constructions** : en croisant le recensement des résidences principales et la production officielle à travers l'outil statistique Sitadel, il apparaît que 88 % des constructions ont été réalisées sans permis en 2013. Aussi en 2016, d'aucuns évaluent l'auto-construction autour de 1 500 logements par an, logements souvent inachevés générant un habitat dégradé.
- **Produire du logement en veillant à l'équilibre entre accession et locatif social** : à Mayotte, les financements de logements aidés ont été exclusivement concentrés sur l'accession sociale jusqu'en 2006 et la fin du dispositif "case SIM". Dans un souci de diversification des produits et de rattrapage du retard accumulé en matière de parc locatif, les financements ont été à la fin des années 2000 progressivement rééquilibrés puis dirigés prioritairement sur le locatif social. La production moyenne annuelle de logements livrés sur 2011-2016 se limite à 64. La relance amorcée en 2015 n'a pu produire des effets visibles en matière d'engagements de crédits qu'en 2016, confirmés en 2017.

## PROPOSITIONS

La situation du logement dans l'île se caractérise par des besoins gigantesques, tant en logements neufs qu'en réhabilitation du parc existant. Petit à petit, sous l'impulsion de l'Etat, une nouvelle politique du logement se dessine : du tout accession sociale, on passe progressivement à un mixte accession-location. Cette orientation ne fait d'ailleurs pas consensus entre tous les acteurs rencontrés, alors même que tous s'accordent sur trois autres spécificités fortes du territoire : une pauvreté endémique qui pèse sur les capacités financières de beaucoup de ménages ; un nécessaire rééquilibrage territorial entre l'Est, l'Ouest et le Sud ; une indispensable régularisation des titres fonciers, œuvre engagée mais qui sera de longue haleine.

A l'évidence, si des moyens supplémentaires sont souhaitables, produire plus se heurtera à au moins deux obstacles : une rareté du foncier constructible dans un contexte de prix du foncier et de coûts d'aménagement très élevés ; un manque évident de compétences, en particulier dans le domaine de l'ingénierie. Les actions à conduire doivent être priorisées et financées dans le cadre de l'enveloppe DOM du Plan d'Investissement Volontaire (PIV), avec une vigilance particulière à une application adaptée des mesures générales de ce plan pour répondre aux problématiques spécifiques de ce territoire ultramarin.

Il est donc proposé, à partir des constats faits par les membres de la mission, d'acter collectivement les deux priorités suivantes que pourrait s'assigner Action Logement à Mayotte.

### PRIORITÉ 1 - Achever les logements existants

L'habitat à Mayotte souffre d'un parc de logements individuels non achevés, logements dont beaucoup n'ont jamais été occupés. Pour d'autres, il s'agit souvent de logements progressivement agrandis, souvent en auto-construction mais là encore non achevés. La faible qualité des constructions et des réalisations, l'absence d'entretien et les conditions climatiques conduisent à un état fort dégradé de ce parc. Il convient donc d'aider les ménages concernés afin de consolider le devenir de cet habitat en lui permettant ainsi d'atteindre un niveau de confort acceptable.

**Une aide d'Action Logement pour financer ces travaux serait accordée, sous la forme d'un prêt plafonné à 50 000 euros par logement, à taux zéro, avec un différé variable selon les revenus du ménage et de son éventuel endettement complémentaire, selon le barème suivant :**

**Durée du différé en nombre d'années**

| Revenus en €   | Sans endettement | Avec endettement |
|----------------|------------------|------------------|
| Moins de 900   | 10               | 15               |
| De 900 à 1 100 | 5                | 10               |
| 1 100 à 1 300  | 0                | 5                |

Une étude plus précise devra être menée pour assurer la parfaite complémentarité de ce prêt avec les autres dispositifs existants. Une majoration du prêt, dans la limite de 30 000 euros, pourra être accordée si une partie de la maison achevée est donnée en location, dès lors que le loyer respecte un plafond au m<sup>2</sup> (à définir avec l'Etat) et qu'Action Logement dispose d'un droit de réservation.

Pour éviter toute dérive, **l'aide aux travaux serait soumise à deux exigences : un titre de propriété en bonne et due forme ; et la réalisation des travaux confiée à des entreprises labellisées par les services de l'Etat.**

S'agissant du premier critère, un travail en lien avec la DEAL devra être mené pour tenir compte des spécificités du territoire. En tout état de cause, l'aide accordée pourra financer (sur présentation de factures) à la fois les dépenses d'ingénierie et le coût éventuel d'une régularisation foncière.

Afin de contribuer au nécessaire rééquilibrage territorial, seules les communes situées dans le périmètre de l'OIN (Opération d'Intérêt National) seront éligibles (option 1), ou alternativement 60 % au moins des dossiers devront être situés à l'Ouest ou au Sud de l'île (option 2).

## **PRIORITÉ 2 - Développer la construction via principalement l'accèsion très sociale à la propriété**

**Les salariés Mahorais, en particulier les plus modestes, souhaitent dans leur très grande majorité devenir propriétaires de leur logement.** Ce souhait est d'ailleurs une constante dans tous les territoires d'Outre-Mer. En ce domaine, rien ne sera possible sans le développement d'une offre foncière aménagée, en priorité dans les secteurs géographiques dits de rééquilibrage (hors partie Est).

C'est pourquoi il est proposé d'inscrire cet objectif dans le cadre d'une convention Action Logement - EPFAM (Etablissement Public Foncier d'Aménagement de Mayotte) - Etat - Collectivités locales, qui fixera à la fois un volume de réalisation, la localisation et les moyens affectés à cette mesure. Son comité d'investissement sera chargé d'arrêter au cas par cas, dans le cadre des objectifs globaux, les opérations éligibles. Les moyens financiers dégagés par Action Logement intégreront les coûts d'ingénierie.

Sur les emprises concernées, un appel à projet auprès des entreprises de construction sera lancé pour assurer la production dans le respect des normes environnementales et d'un objectif de prix maximum compatible avec le revenu des ménages cibles. L'EPFAM en lien avec les signataires de la convention déterminera les montants maximum des opérations.

Les ménages éligibles, en première analyse, sont les salariés disposant d'un revenu égal ou inférieur à 1 et 1,2 smic. Ils bénéficieront d'un prêt à taux zéro de 100 000 euros maximum avec un différé maximum de 15 ans, les montants au cas par cas étant fixés en fonction du taux d'effort.

Dans les différents programmes, la faisabilité d'une production en locatif, de l'ordre de 25 %, destinée aux seuls salariés, sera mise à l'étude. Il s'agira en particulier de préciser les conditions d'éligibilité aux aides de droit commun (exonération TFPB et TVA à taux réduit).

L'appel d'offres envisagera en priorité une production en individuel dense, sans exclure pour autant l'éventualité d'une production en petit collectif.

Ces deux priorités proposées pour le logement à Mayotte correspondent totalement à la résorption d'un retard de développement dans cette île. En effet la régularisation des titres fonciers, l'accord de prêt ou de subvention pour achever les maisons ou l'aide à l'accèsion à la propriété pour les salariés modestes répondraient bien aux besoins et aux souhaits des Mahorais.

## CONTEXTE

La Réunion est à la fois un département et une région d'Outre-Mer ultrapériphérique européenne (DROM). Il s'agit du territoire français le plus éloigné de la France hexagonale (9 300 km). Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la population vivant à La Réunion est estimée à 875 736 habitants. Elle représente 1,3 % de l'ensemble de la population française, ce qui en fait le département / région d'Outre-Mer le plus peuplé.

La démographie réunionnaise se caractérise par la jeunesse de sa population. Un tiers des Réunionnais a moins de 20 ans contre un quart en France hexagonale. Depuis la fin des années 2000, **la population augmente moins vite qu'auparavant**, en raison de départs maintenant plus nombreux que les arrivées et d'un solde naturel en légère baisse. Largement positif en raison d'une fécondité bien plus élevée que dans l'hexagone, le solde naturel reste toutefois le moteur de la démographie réunionnaise (+ 9 500 personnes en 2015). Selon l'INSEE, la population de l'île progresserait de 3,5% entre 2018 et 2022.

La Réunion fait face à une très forte précarité monétaire avec 40 % de sa population vivant sous le seuil de pauvreté métropolitaine. Le taux de chômage est de 23 %, il est très élevé chez les jeunes : 43 % des jeunes Réunionnais sont sans emploi ou au chômage au sens du BIT aujourd'hui, contre 50 % en 2010.

D'un bout à l'autre de l'échelle des revenus, les niveaux de vie à La Réunion sont plus faibles qu'en France hexagonale. La moitié des Réunionnais vit avec moins de 1 150 euros par mois et par unité de consommation. Ce niveau de vie médian est inférieur de 30 % à celui de la métropole. Les inégalités de revenus sont plus marquées sur l'île, les ménages réunionnais les plus modestes ayant des revenus particulièrement faibles. Après Paris, la Réunion fait partie des départements français où les inégalités sont les plus marquées.

## LES DÉFIS A RELEVER

- **Lutter contre le mal logement** : près de 10 % de la population (81 609 Réunionnais) souffrent du mal-logement ou d'absence de logement. Le mal-logement se constate par 17 118 logements indignes à La Réunion. 20 % des familles sont en situation de surpeuplement. 35 % de ces personnes sont dans le parc social. Les impacts sociaux sont notamment des problèmes de santé et une scolarité plus difficile des enfants.
- **Augmenter la production de logements sociaux, dont des résidences collectives pour les jeunes : 60 % de la population est éligible à un logement très social, pour 22,5 % de logements sociaux à La Réunion**, avec des communes qui ne respectent pas la Loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbain) qui impose un seuil de 20 % de logements sociaux. Ceci a pour effet une concentration des populations les plus précaires dans le parc social. Par ailleurs, les jeunes en formation ou en nouvel emploi sont demandeurs d'autonomie en matière de logement ou d'hébergement, principalement pour se rapprocher de leur lieu de formation ou de travail.
- **Lutter contre le surpeuplement dans les logements : le surpeuplement dans le logement concerne 30 % de la population réunionnaise**. Ces situations touchent principalement les familles monoparentales et les locataires du parc social où 1 ménage sur 3 est en situation de sur occupation.
- **Résorber l'habitat indigne** : le nombre de bâtis indignes est estimé à un peu moins de 20 000 par l'Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne (2016), le chiffre de 25 000 logements dégradés semble cependant une estimation plus réaliste.



## **PROPOSITIONS**

La situation du logement à La Réunion est dominée par des besoins quantitatifs considérables en raison d'une démographie dynamique. Le manque de logements est particulièrement marquant dans le domaine du logement locatif intermédiaire, au-delà du secteur de Saint-Denis de la Réunion.

Les temps de déplacement, plus que les distances, sont longs, principalement dans certaines communes comme Le Port où se concentrent à la fois l'emploi et le parc locatif social. Pour répondre à ces besoins, les structures collectives d'accueil sont trop insuffisantes, alors même que chez les jeunes, surtout ceux en formation, et chez les plus âgés, la demande existe et devrait s'accroître. Les acteurs, au premier rang desquels la DEAL (Direction de l'Équipement, de l'Aménagement et du Logement), militent pour le développement de structures intergénérationnelles.

A cela s'ajoutent des demandes fortes de recapitalisation des principaux acteurs de la production de logements sociaux, et accessoirement de l'aménagement, dont les besoins sont largement amplifiés par le mouvement engagé de concentration desdits acteurs. Les besoins très importants d'une large majorité de ces acteurs justifient d'orienter vers ceux-ci une part de financement de l'enveloppe recapitalisation du PIV (Plan d'Investissement Volontaire). Le regroupement nécessaire des acteurs de la production de logements sociaux permettra une plus grande efficacité dans l'organisation du logement social à La Réunion, ce qui aura des effets sociaux et économiques bénéfiques.

### **PRIORITÉ 1 - Développer l'offre locative intermédiaire**

Sur l'ensemble du territoire, la demande des salariés pour des logements à loyer encadré autres que ceux du logement social est forte, en particulier dans les centres-villes des zones d'emplois, là où précisément l'offre ces dernières années a été orientée vers le seul segment social. Dans ces communes, du fait de la relative pénurie foncière, l'équilibre des opérations s'avère très difficile à atteindre. De plus, il importe que les loyers pratiqués soient significativement inférieurs à ceux du parc locatif libre, étant donné les revenus des demandeurs.

Le développement d'une offre locative intermédiaire doit satisfaire non seulement les besoins des communes qui en sont totalement dépourvues – alors que de nombreux salariés travaillent dans ces territoires –, mais aussi les centres-villes, où le déficit de logements intermédiaires est patent. Il s'agit donc de produire ce type de logements, afin de favoriser une plus grande mixité sociale et de répondre à une demande réelle.

Il est alors proposé d'instaurer un prêt uniforme aux caractéristiques ci-après, devant servir à la production de logements intermédiaires destinés prioritairement aux salariés des entreprises privées :

- Quotité de 35 à 40 % du prix de l'opération à un taux fixe d'intérêt de 0,35 %,
- Différé de l'amortissement en capital : 10 ans,
- Loyer de sortie : à définir avec les acteurs,
- Durée du prêt maxi : 30 ans.

La priorité sera donnée aux opérations pour lesquelles les mairies auront affiché un large soutien aux projets de construction, en particulier par la mise à disposition d'un foncier à prix réduit.

### **PRIORITÉ 2 - Créer des structures collectives d'hébergement**

L'absence de logements, et plus largement d'hébergements, sont des freins à la mobilité et au bon appariement de l'offre et de la demande d'emplois sur le territoire. Cela pénalise en particulier les jeunes en alternance, les apprentis, les premiers emplois et les jeunes diplômés résidant en métropole susceptibles de revenir à La Réunion.

Dans l'objectif de répondre au mieux aux besoins des jeunes, la priorité doit être donnée à la production de structures collectives d'hébergement de taille réduite (30 à 40 chambres) sur l'ensemble de l'île. La nécessité

de contribuer au développement d'une offre diversifiée incite à appliquer la règle des trois tiers : 1/3 prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), 1/3 prêt locatif à usage social (PLUS), 1/3 libre ou équivalent intermédiaire, compte tenu de la nature spécifique des financements dans les DOM.

Une attention particulière sera donnée aux opérations qui présentent l'une ou l'autre de ces caractéristiques :

- Être en lien avec un établissement de formation et/ou une ou des entreprises,
- Mixer sous des formes à préciser la cohabitation de jeunes et d'aînés,
- Se situer au sein d'un bassin d'emploi dynamique.

Dans un territoire pénalisé par l'absence d'APL foyer, priorité sera donnée aux opérations dont le coût total de loyer et de redevance pour service sera contenu, avec une part de redevance réduite, grâce à un transfert de certaines charges dans la fraction loyer.

**Pour ce faire, il est proposé d'instaurer un prêt uniforme** devant servir à la production de structures destinées prioritairement aux jeunes salariés des entreprises privées avec :

- une quotité à 35 % du prix de l'opération,
- un taux d'intérêt à taux fixe de 0,35 %,
- un différé de l'amortissement en capital de 15 ans,
- un loyer fixe de sortie,
- une application des trois tiers pour une durée maximale de prêt de 40 ans.

La situation démographique et le manque de logements sur l'île de La Réunion appellent pleinement le développement d'une offre locative intermédiaire. De même, l'édification de structures collectives d'hébergement, dont certaines à caractère intergénérationnel, répondrait à une réelle demande. La configuration spécifique à La Réunion des acteurs du logement justifie une recapitalisation de ces acteurs afin de produire pour les Réunionnais une offre diversifiée et adaptée aux réalités locales.