

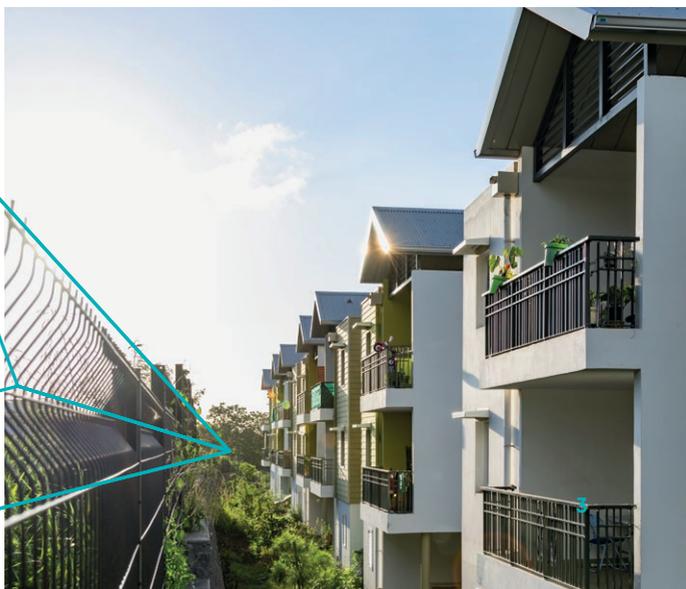
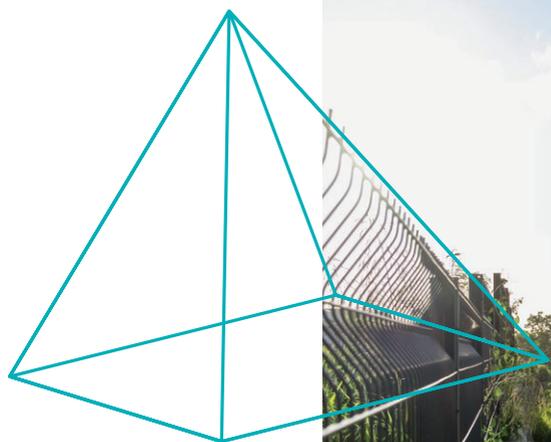
Territorialiser la politique publique de l'habitat Outre-mer

CONGRÈS DE BORDEAUX - ÉDITION 2021





L'habitat ultramarin continue à être marqué par une grave crise de l'offre ces dernières années. Le diagnostic est sans appel : alors que sur l'ensemble des régions et collectivités d'Outre-mer (DROM et COM), le déficit global de logements décents et à coûts abordables est estimé par l'USH à au moins **90 000** logements, dont **75 000** logements pour les seules DROM, l'offre nouvelle de logements plafonne en 2020 à **8 018** logements dont **6 855** logements sociaux.



80 % de la population est éligible au logement social (65 % en métropole) et un peu plus de 70 % au logement très social (contre 36 % pour la métropole). L'habitat privé en Outre-mer reste marqué par de nombreuses poches d'habitat dégradé en centre-ville et centre-bourg et loge dans un parc de faible qualité et aux loyers élevés, de nombreux ménages modestes et très modestes. Plus globalement, la question urbaine et l'aménagement de ces territoires induisent des contraintes fortes en amont de la construction de logements.

Ainsi, de nombreux espaces urbains et périurbains, déqualifiés, restent bien souvent peu équipés et mal reliés aux réseaux d'assainissement et d'eau potable, et aux équipements urbains. L'habitat insalubre, indigne de la République, persiste, voire connaît un regain, en particulier en Guyane

et à Mayotte, mais également dans les collectivités. En Polynésie française notamment, avec l'action du gouvernement local suite à la mise en œuvre d'une stratégie habitat et d'une programmation pluriannuelle dans le secteur du logement à l'échelle du territoire.

NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS DE 2016 À 2020 (DROM)

LLS/LLTS et (PLS)	2016	2017	2018	2019	2020
LA RÉUNION	1 867 (417)	1 663 (643)	1 822 (613)	1 963 (623)	1 443 (n.c.)
MAYOTTE	281 LLS (0)	277 LLTS (0)	459 (0)	385 (73)	213 (n.c.)
GUADELOUPE	1 120 (17)	841 (63)	488 (97)	585 (213)	496 (n.c.)
MARTINIQUE	1 066 (102)	816 (122)	564 (166)	408 (28)	885 (n.c.)
GUYANE	1 079 (113)	1 247 (0)	1 033 LLS (17)	1 553 (0)	1 203 (n.c.)
TOTAL LOCATIFS SOCIAUX DROM	5 413 (649)	4 844 (828)	4 366 (893)	4 894 (937)	4 240 (835)
TOTAL LLS/LLTS/PLS DROM	6 062	5 672	5 259	5 831	5 075
TOTAL ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ	453	389	85	55	93
TOTAL RÉHABILITATION (parc social)	2 125	2 061	2 209	646	1 687
TOTAL LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS	8 640	8 122	7 553	6 532	6 855

Source : Direction Outre-mers de l'USH (données MOM, RAP 2020 Mission Outre-mer)

Enfin, la question du logement renvoie, en amont, à celle de l'aménagement et de l'équipement du territoire, à la requalification des centres-villes et centres-bourgs et au développement de la cité, espace de cohésion sociale, de diversité et de développement durable (cf. tableau page 4).

Alors même que le second Plan logement Outre-mer (PLOM 2) fixe un objectif de 10 000 logements par an et la loi du 28 février 2017 de programmation relative à « l'égalité réelle

Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique » un objectif annuel de 15 000 logements, le PLOM 2 qui se termine en 2022, a permis de livrer tout au plus 8 000 logements par an dans les DROM, et a consacré l'effondrement de l'offre de logements sociaux et très sociaux, tant en locatif qu'en accession sociale. Cette baisse structurelle redouble d'acuité du fait des délais de livraison des programmes qui s'allongent (de 2,5 ans en 2015 à 4 années en moyenne en 2019 - cf. tableau page 5).

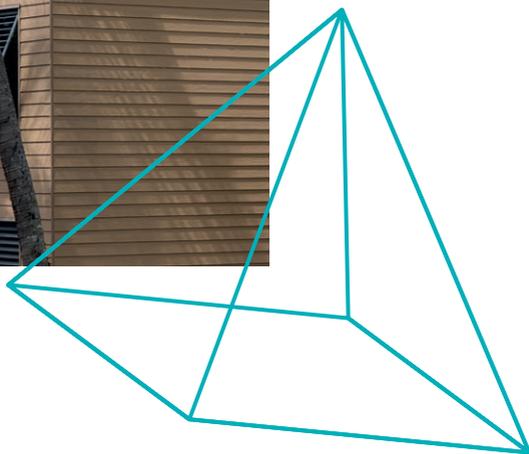
NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX LIVRÉS DE 2016 À 2020 (DROM)

LLS/LLTS et (PLS)	2016	2017	2018	2019	2020
LA RÉUNION	2 173 (186)	2 728 (88)	2 134 (72)	876 (581)	n.c. (n.c.)
MAYOTTE	0 (0)	0 (0)	116 LLTS (0)	64 LLS (0)	n.c. (n.c.)
GUADELOUPE	949 (200)	963 (152)	1 173 (32)	793 (24)	n.c. (n.c.)
MARTINIQUE	470 (86)	531 (106)	382 (112)	653 (46)	n.c. (n.c.)
GUYANE	596 (221)	595 (24)	531 (0)	1 096 (0)	n.c. (n.c.)
TOTAL LOCATIFS SOCIAUX DROM	4 188 (693)	4 817 (370)	4 336 (216)	3 482 (651)	n.c. (n.c.)
TOTAL LLS/LLTS/PLS DROM	4 881	5 187	4 552	4 133	n.c.
TOTAL ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ	217	243	136	115	n.c.
TOTAL RÉHABILITATION (parc social)	1 588	1 982	1 384	1 645	n.c.
TOTAL LOGEMENTS SOCIAUX LIVRÉS	6 686	7 412	6 072	5 893	3 280

Source : Direction Outre-mers de l'USH (données MOM, RAP 2020 Mission Outre-mer)



La complexité administrative dans le montage des opérations, la diversité des sources de financement, la forte centralisation de la politique du logement social et de l'hébergement et l'annualité des arbitrages des lois de finances, s'agissant de la ligne budgétaire unique (LBU), ne permettent pas une bonne mise en œuvre locale de la politique publique de l'habitat ultramarin. Cette situation appelle, à tout le moins, à un débat sur l'importance d'une territorialisation de la politique du logement Outre-mer, voire, à la faveur du projet de loi relatif à « la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale », des dispositions de déconcentration et de simplification de la politique publique de l'habitat Outre-mer et sa meilleure contextualisation par territoire avec comme chef de file les collectivités.



Le territoire au cœur de l'action publique : engager un réel mouvement de territorialisation de la politique publique de l'habitat Outre-mer

Le contexte général du secteur est ainsi marqué par une crise du financement du modèle du logement social et de l'hébergement, crise accentuée par la complexité croissante de l'acte de construire par les opérateurs aménageurs et les bailleurs sociaux, par une panne de l'aménagement et de l'équipement du foncier à coûts maîtrisés pour requalifier ou créer des morceaux de ville et favoriser les fonciers nécessaires pour le développement équilibré de l'offre de logements abordables. Cette situation connaît des réalités diverses et rend nécessaire une meilleure prise en compte des spécificités de chacun de ces territoires, tant pour les DROM que pour les COM.

L'Union sociale pour l'habitat plaide en faveur d'une territorialisation accrue de la politique du logement, pour mieux prendre en compte chaque réalité locale au regard de la diversité de ces territoires. L'action de la Direction Outre-mers de l'Union, en lien étroit avec les Fédérations nationales Hlm, les organismes de logement social ultramarins et nos partenaires financeurs, notamment la Banque des Territoires et Action Logement, s'inscrit pleinement dans le défi d'une relance durable du logement social ultramarin, contextualisée par territoire et au service des organismes de logement social.



Les propositions de l'Union sociale pour l'habitat

1 Assurer une programmation diversifiée de logements décents et à coûts abordables en partant des besoins des territoires : générer un choc de l'offre

Améliorer l'équilibre des opérations nouvelles de logements sociaux en augmentant, durablement, la quotité de l'aide à la pierre pour mieux tenir compte de la capacité contributive des ménages à loger :

- Conforter dans le budget de l'État dès le PLF 2022, une aide à la pierre au logement locatif social (LLS) et surtout très social (LLTS) conforme à un niveau de loyers mieux maîtrisé.
- Supprimer la condition de participation de la collectivité locale pour la mobilisation de la subvention État pour le logement social neuf.
- Relever le montant de la subvention LBU pour le LLTS de 10 %.
- Supprimer le zonage QPV pour la mobilisation par les bailleurs sociaux du crédit d'impôt pour le financement des programmes de réhabilitation des logements de plus de 20 ans.
- Cibler des aides spécifiques (en aides à la pierre et à travers l'Allocation Logement) pour les petits logements en faveur des ménages isolés, jeunes, et plus globalement des ménages à très faibles ressources.

Diversifier l'offre des bailleurs sociaux pour satisfaire les besoins locaux, renforcer la mixité sociale dans les quartiers et répondre aux attentes des Maires :

- Développer l'accession sociale et très sociale, les petits logements à loyers abordables et structures d'hébergement pour les personnes isolées, les ménages aux ressources très modestes, les foyers pour personnes âgées et les jeunes salariés ou en recherche d'emploi... impératif de diversité des produits et de mixité des quartiers.
- Développer l'offre de petits logements pour les familles aux ressources très modestes et les jeunes et accroître l'offre de résidences et foyers en améliorant les conditions d'entrée dans les lieux (aides personnelles...).
- Mieux financer les structures d'hébergement pour accompagner le vieillissement dans de nombreux territoires ultramarins : proposition d'un plan « Habitat des Seniors en Outre-mer ».



- Engager une concertation sur l'actualisation des paramètres de l'Allocation Logement et le forfait de charges dans les DROM.
- Mieux compenser les ressources des collectivités des DROM au titre du logement social (TFPB, TH, TFPNB, ...) comme en métropole, sur la base des propositions de l'AMF et des propositions de l'USH dans le cadre de la Commission Rebsamen pour la relance de la construction.
- Enfin, le traitement des quartiers d'habitat privé dégradé doit être désormais fortement soutenu et accompagné par l'ANAH. Le secteur de l'habitat ultramarin nécessite en effet une action durable et adaptée de la part de l'ANAH à la fois pour les propriétaires bailleurs et pour les propriétaires occupants. L'ampleur des besoins en la matière fait de ce partenariat un sujet-clé pour les collectivités locales.

2

Mieux financer l'aménagement et l'équipement des terrains pour développer l'habitat dans la ville

En amont des opérations de logement social, mais aussi pour l'aménagement du territoire et le renouvellement urbain des projets ANRU, il apparaît que, bien souvent, les paramètres de financement des opérations d'aménagement urbain ne sont plus en adéquation avec les coûts et les charges foncières liés à l'acquisition, la viabilisation et l'équipement des terrains destinés aux opérateurs sociaux. L'équilibre des programmes immobiliers sociaux est d'abord celui d'un prix de revient des opérations permettant d'équilibrer les programmes de logement social à un niveau de loyer compatible avec les ressources des ménages à loger en bout de chaîne. C'est cette continuité du couple aménagement/construction de logements à coûts abordables qu'il nous faut mettre en perspective et mieux prendre en compte dans les différentes programmations (PLOM 2, ANRU, Lutte contre l'habitat indigne...) sous peine de se donner des objectifs de construction et de réhabilitation inatteignables et hors prévisionnels ANRU en particulier.

Relancer les Fonds Régionaux d'Aménagement Foncier et Urbains (FRAFU) en Outre-mer. En pleine actualité des négociations en cours entre Europe – État – RUP, il apparaît indispensable de mieux mobiliser le FEDER pour la période 2021 – 2027 et d'améliorer les contri-

butions de l'Europe, de l'État et des Régions pour mieux financer l'aménagement urbain et l'équipement des terrains pour l'habitat et notamment le logement social :

- Augmenter la quotité de l'État dans les FRAFU, pour les opérations d'aménagement concernant le logement social.
- Permettre une meilleure contribution des fonds européens au développement de la mixité sociale par la diversité de l'offre des programmes immobiliers neufs en locatif et en accession sociale et intermédiaire.

Mobiliser les fonds européens 2021 – 2027 par les représentations locales des organismes de logement social en partenariat avec les exécutifs régionaux et des collectivités ultramarines, pour mieux financer le logement social au titre de la priorité donnée par l'Europe :

- S'inscrire dans la priorité européenne « pour le logement des plus défavorisés ».
- Bénéficier des nouveaux dispositifs « Invest EU » de mobilisation de prêts à long terme et de leur garantie [Alliance Banque Européenne d'Investissement, Banque des Territoires, Banque de développement du Conseil de l'Europe et Union sociale pour l'habitat].

3

Déconcentrer la politique du logement social et de l'hébergement : se doter d'une stratégie et d'une programmation pluriannuelle de l'habitat dans les territoires

La diversité des situations territoriales en Outre-mer rend indispensable de renforcer une véritable dynamique locale sur la cause du logement, avec, notamment, les collectivités, les services locaux de l'État, et avec les représentations locales des organismes de logement social.

Les propositions de l'USH de ces deux dernières années, en lien avec nos partenaires nationaux et locaux, parmi lesquels les organismes de logement social ultramarins et leurs représentations locales (Armos), attestent de l'importance d'une action forte, coordonnée et durable, à l'échelle du territoire.

Ces approches, déjà initiées dans certains territoires, contribuent à l'émergence d'une stratégie et d'une programmation pluriannuelle de l'habitat et permettent aux partenaires, au premier rang desquelles se trouvent les collectivités, la mise en œuvre d'une politique publique de l'habitat au plus près des besoins des territoires.

Une gouvernance locale partagée au service de cette politique publique essentielle est en effet nécessaire pour formuler et mettre en œuvre, dans la proximité, des réponses adaptées et diversifiées en matière d'habitat dans chacun de ces territoires. Dès lors, l'émergence de stratégies locales plaide pour une meilleure déconcentration de la politique du logement.

La conduite de l'action professionnelle de l'USH, en lien avec les partenaires nationaux et locaux, s'inscrit dans un objectif de meilleure

efficience des dispositifs, voies et moyens de la politique publique de l'habitat, au service des territoires ultramarins pour un meilleur accès de leurs habitants à un logement digne, abordable et durable.

Plusieurs rapports et travaux en cours au plan national (Commission Outre-mer du CNH, contribution de l'USH dans le cadre de la Commission Rebsamen, participation à l'étude prospective vieillissement dans le logement aux Antilles conduite par le ministère des Outre-mer, récent rapport du Sénat sur le logement Outre-mer...) démontrent, si besoin était, de la nécessité d'une approche plus territorialisée dans le secteur de l'habitat ultramarin.

Dès lors, la politique publique nationale de l'habitat nécessite une meilleure prise en compte de la sévère crise du logement qui perdure dans tous les territoires ultramarins. À cet effet, au terme du PLOM 2, il convient de :

- Élaborer une loi de programmation pluriannuelle du logement social dans les départements et régions d'Outre-mer.
- Mettre en place une instance de suivi-évaluation de la politique publique du logement social dans les territoires, au sein, par exemple, des Conférences territoriales de l'action publique (CTAP), ainsi qu'au plan national, dans le cadre d'une Conférence nationale de l'habitat Outre-mer.
- Adapter ces objectifs, modalités et moyens de mise en œuvre pour les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution.

SOURCES :

- Rapport annuel de performance, annexe au projet de loi de règlement du budget d'approbation des comptes pour 2020 – Mission Outre-mer
- Protocole en faveur de la relance de la production de logements sociaux en 2021 et 2022 (mars 2021)
- Rapport d'activité 2021-2021 de l'Union sociale pour l'habitat (juin 2021)
- Les propositions de l'Union sociale pour l'habitat pour une relance de la production de logements (juillet 2021, Commission Rebsamen pour la relance de la construction)
- Chiffres-clés et actualités du secteur de l'habitat et du logement social dans les régions et collectivités d'Outre-mer édition 2021 (août 2021)



Direction Outre-mers
14, rue Lord-Byron – 75384 Paris Cedex 08

📞 01 40 75 78 00

www.union-habitat.org