



N° 5033

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 Février 2022

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER <sup>(1)</sup>

SUR

**l'habitat en outre-mer**

PAR

MME RAMLATI ALI, M. HUBERT JULIEN -LAFERRIÈRE ET MME KARINE LEBON,

Députés

---

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. UNE OFFRE INSUFFISANTE, UN MAL LOGEMENT RÉPANDU : DES RÉALITÉS PERSISTANTES</b> .....	9
<b>A. UN CONTEXTE DÉFAVORABLE</b> .....	9
1. Des conditions géographiques handicapantes .....	9
2. Des conditions démographiques spécifiques .....	10
3. Des conditions socio-économiques difficiles .....	11
4. Un particularisme juridique défavorable .....	14
<i>a. Le poids des communes</i> .....	14
<i>b. La question épineuse des titres fonciers</i> .....	14
<i>c. Un domaine public conséquent</i> .....	16
i. La zone des 50 pas géométriques .....	16
ii. Le domaine privé de l'État en Guyane .....	17
iii. La situation domaniale à Mayotte .....	17
<b>B. UNE OFFRE DE LOGEMENT INSUFFISANTE ET INADAPTÉE</b> .....	18
1. Une offre insuffisante .....	18
2. Une offre inadaptée au profil des demandeurs .....	20
3. Un mal logement répandu .....	22
<b>C. UNE PLANIFICATION URBAINE LIMITÉE</b> .....	24
1. Un étalement urbain prédominant .....	24
2. Un habitat spontané exponentiel .....	25
3. Une méconnaissance des modes d'habiter .....	25
<b>II. DE MEILLEURES CONDITIONS D'HABITAT, FACTEUR DE COHÉSION SOCIALE</b> .....	27
<b>A. DÉPASSER LA LOGIQUE QUANTITATIVE</b> .....	27
1. Diversifier l'offre .....	28
<i>a. Adapter le parc social aux besoins</i> .....	28
<i>b. Encourager l'accession sociale à la propriété</i> .....	29
<i>c. Diversifier la gamme des logements</i> .....	31
2. Réhabiliter le parc privé et réduire les vacances .....	33
3. Inciter à la modération des loyers .....	34

<b>B. INTERVENIR SUR PLUSIEURS LEVIERS</b> .....	36
<b>1. Accroître la coordination entre les acteurs</b> .....	36
<b>2. Mobiliser du foncier aménagé</b> .....	38
<i>a. Le fonds friche</i> .....	38
<i>b. Constituer des réserves foncières</i> .....	39
i. Les établissements publics fonciers .....	39
ii. Les opérations d'intérêt national .....	39
iii. Les Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain .....	40
<i>c. Consolider les titres fonciers</i> .....	41
i. La prescription acquisitive .....	41
ii. La sortie de l'indivision .....	42
<b>3. Réduire les coûts de construction</b> .....	44
<i>a. Adapter les normes</i> .....	45
<i>b. Utiliser des matériaux biosourcés</i> .....	46
<i>c. Importer des bassins géographiques proches</i> .....	48
<b>4. Accentuer l'accompagnement social</b> .....	48
<i>a. Prévenir les impayés</i> .....	48
<i>b. Responsabiliser les occupants</i> .....	49
<b>C. RELEVER LE DÉFI DE LA PLANIFICATION URBAINE</b> .....	50
<b>1. Se doter d'outils prévisionnels</b> .....	50
<b>2. Revitaliser les zones urbaines</b> .....	52
<i>a. Organiser les mobilités</i> .....	52
<i>b. Privilégier les opérations de réhabilitation</i> .....	54
<i>c. Intensifier les opérations de renouvellement urbain</i> .....	55
<b>3. Éradiquer l'habitat indigne</b> .....	58
<i>a. Décliner de façon opérationnelle les moyens législatifs</i> .....	58
<i>b. Généraliser un dispositif innovant</i> .....	60
<b>4. Développer des modes d'habiter plus conformes aux modes de vie locaux</b> .....	63
<i>a. Privilégier les petits logements bien situés</i> .....	63
<i>b. Valoriser l'approche patrimoniale</i> .....	64

<b>EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION.....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXES : .....</b>	<b>67</b>
<b>LISTE DES 53 RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>67</b>
<b>LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS DANS LE RAPPORT D'INFORMATION.....</b>	<b>73</b>
<b>LISTE DES AUDITIONS.....</b>	<b>79</b>



## INTRODUCTION

Le logement ultra-marin est en crise depuis des décennies : offre insuffisante et inadaptée aux profils des demandeurs, étalement urbain au détriment des surfaces agricoles, déshérence des centres-bourgs et réseaux routiers saturés ainsi qu'une méconnaissance des modes d'habiter locaux. Le mal logement dans ces territoires est une donnée répandue. Les chiffres sont édifiants. Selon la Direction générale des outre-mer (DGOM) et la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), 100 000 logements indignes ont été recensés dont au moins 25 000 à Mayotte et 20 000 en Guyane. La fondation Abbé Pierre estime, quant à elle, ces logements à environ 215 000. En outre, la crise sanitaire et les confinements ont montré l'importance de pouvoir disposer d'un habitat décent.

C'est pourquoi la Délégation aux outre-mer a choisi de se pencher sur cette question en privilégiant une étude autour de l'habitat qui recouvre le logement dans une approche globale intégrant l'ensemble du cadre de vie ; en effet la démarche purement quantitative menée jusqu'à présent a échoué.

La mission a conduit plus d'une vingtaine d'auditions en visio-conférence, entendant notamment les Directions de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL), les opérateurs du logement social, les élus locaux, des associations, des représentants des architectes, l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ou une chambre des notaires. Les ministères par l'intermédiaire de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) pour le logement et de la Direction générale des outre-mer (DGOM) pour celui de l'outre-mer ont aussi été auditionnés. Le déplacement prévu dans l'Océan indien n'a pu être effectué en raison de l'aggravation de la situation sanitaire.

Dans un premier temps, les rapporteurs dressent le constat d'un contexte difficile marqué par de fortes contraintes. Les conditions topographiques compliquées, les risques naturels extrêmes ou l'environnement socio-économique précaire sont autant de facteurs pénalisants auxquels s'ajoutent des spécificités juridiques défavorables et en particulier la question des titres fonciers incertains. L'offre de logement demeure insuffisante et en inadéquation avec le profil des demandeurs. Les opérations immobilières se réalisent plus en fonction des opportunités foncières qu'en se référant à une quelconque planification urbaine, d'où un étalement urbain prédominant.

Les rapporteurs, dans un deuxième temps, proposent donc plusieurs pistes pour remédier à ces dysfonctionnements et formulent 53 recommandations.

En premier lieu, ils soulignent la nécessité de privilégier une logique qualitative en diversifiant l'offre. Il est impératif que l'offre soit adaptée à la demande à la fois avec des logements locatifs très sociaux et des logements intermédiaires. De même, les petites unités de logement de type T2 doivent être davantage proposées. Le parc privé doit être aussi mis à contribution en incitant les propriétaires à les réhabiliter et les louer. Il n'en reste pas moins que sur certains

territoires, comme Mayotte où l'offre de logement est particulièrement déficitaire, un préalable quantitatif reste primordial. Il est nécessaire que des opérateurs de logements sociaux supplémentaires s'y implantent.

En deuxième lieu, les rapporteurs proposent d'agir sur plusieurs leviers et notamment la diminution des coûts de construction. Pour pouvoir offrir des loyers abordables, le coût de revient des constructions doit l'être aussi. Or, des facteurs conjoncturels liés à la crise sanitaire mais aussi structurels comme le prix des importations et l'absence de concurrence entrent également en ligne de compte.

Les rapporteurs préconisent de favoriser les circuits courts, de se reposer de préférence sur l'expertise locale pour utiliser des matériaux biosourcés et édicter des réglementations plus adaptées et moins coûteuses. Un autre facteur clé est celui de la disponibilité du foncier ; les rapporteurs soulignent la nécessité de mieux mobiliser le foncier aménagé avec un financement plus large des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) et le règlement de la question des titres fonciers. La question des indivisions non soldées gèle de nombreux terrains ou biens. Il convient de sensibiliser la population à la loi dite Letchimy <sup>(1)</sup> qui facilite les sorties de l'indivision. Des groupements d'intérêt public « titrement » doivent être mis en place dans tous les départements à l'image de celui en cours à la Martinique. De plus l'accompagnement social ne doit pas être négligé : prévenir les impayés et responsabiliser les occupants en les accompagnant pour leurs réparations locatives participent de la bonne santé financière des bailleurs sociaux.

Une véritable planification urbaine doit être mise en œuvre. Cela passe par la revitalisation des zones urbaines et particulièrement des centres-bourgs. Les rapporteurs recommandent qu'un volet mobilité soit pris en compte dans chaque nouveau programme de construction pour éviter la saturation des infrastructures routières. Parallèlement, ils proposent d'inciter aux réhabilitations en centre-ville plutôt qu'à la construction de nouveaux programmes en vente futur d'achèvement (VEFA) en pleine campagne, par le biais d'un coefficient incitatif dans la ligne budgétaire unique. La lutte contre l'habitat indigne doit être renforcée en dotant chaque commune ou établissement public de coopération intercommunal (EPCI) d'un plan local de lutte contre l'habitat indigne, en généralisant et en améliorant le dispositif innovant de l'Opération groupée d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL) qui permet aux habitants des logements insalubres de mener eux-mêmes une partie des réhabilitations.

Enfin, les modes d'habiter locaux doivent également être pris en compte en privilégiant les petites unités de logement plutôt que les immeubles collectifs et en valorisant le patrimoine architectural.

---

(1) Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

## I. UNE OFFRE INSUFFISANTE, UN MAL LOGEMENT RÉPANDU : DES RÉALITÉS PERSISTANTES

### A. UN CONTEXTE DÉFAVORABLE

Si la question de l’habitat en outre-mer se pose de façon si prégnante, c’est en raison d’un contexte particulièrement défavorable. Les conditions tant géographiques, démographiques, socio-économiques que juridiques se conjuguent pour accroître les difficultés.

#### 1. Des conditions géographiques handicapantes

Construire en outre-mer se heurte à des conditions topographiques compliquées.

Lorsque les territoires ne sont pas montagneux comme aux Antilles et à La Réunion ou pentus comme à Mayotte où 63 % de la surface de Grande-Terre se caractérise par des pentes supérieures à 15 % <sup>(1)</sup>, ils sont couverts par la forêt amazonienne en Guyane, soit 8 millions d’hectares <sup>(2)</sup> ou par des zones humides.

Ce foncier rare est donc coûteux. Action logement a estimé le prix d’un terrain à bâtir autour de 227 euros le m<sup>2</sup> <sup>(3)</sup> alors qu’en hexagone, il tourne autour de 131 euros le m<sup>2</sup> <sup>(4)</sup>.

De plus, les départements ultra-marins subissent des aléas climatiques extrêmes. Le climat tropical affecte également l’entretien du bâti et des équipements qui se détériorent plus rapidement que dans l’hexagone. Enfin, les Antilles et Mayotte sont soumises au risque sismique et de tsunami.

Des contraintes plus fortes tant au niveau de la construction que de l’entretien pèsent donc sur les logements. À titre d’exemple, l’installation de réseaux d’assainissement et d’eau dans les mornes <sup>(5)</sup> impose des installations spécifiques plus coûteuses comme des surpresseurs et des postes de refoulement.

---

(1) Fédération nationale des agences d’urbanisme.

(2) Office national des forêts.

(3) En 2017.

(4) Cour des comptes à la date de juin 2019.

(5) Colline, hauteur dans les territoires ultra-marins.

Enfin, les territoires ultra-marins sont particulièrement exposés aux risques environnementaux, inondations, érosion, recul du trait de côte, élévation du niveau de la mer. Le littoral guyanais subit une érosion liée à la migration de bancs de vase des fleuves amazoniens qui entraîne une avancée ou un recul du trait de côte. À la Guadeloupe, à Saint François, le trait de côte a reculé de 50 mètres. La montée des eaux pourrait submerger la ville de Kourou en Guyane et le quartier de Kaweni à Mayotte. À la Martinique, une partie du littoral autour de la commune du François est menacée <sup>(1)</sup>. Ce sont les populations les plus vulnérables vivant dans des habitats précaires qui sont concernées au premier chef.

## **2. Des conditions démographiques spécifiques**

L'habitat en outre-mer doit répondre à deux flux démographiques opposés. D'un côté, des départements qui connaissent une dépression démographique, comme les Antilles, et, dans une moindre mesure, La Réunion tandis que ceux de la Guyane et de Mayotte sont confrontés à une explosion de leur population.

S'agissant des premiers, cette évolution résulte à la fois d'un solde migratoire négatif lié au départ de la population active et au vieillissement de la population. À la Guadeloupe, selon les projections de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), la part des plus de 30 ans devrait passer de 54,4 % de la population en 2018 à 73,4 % en 2050 tandis que les moins de 15 ans composeraient 13,9 % de la population en 2050 contre 18,5 % en 2018. À la Martinique, selon Mme Miguelle Mambert, cheffe du service logement ville durable de la Direction de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL), en 2030, 40 % de la population sera âgée de 60 ans ou plus.

L'habitat peine à répondre à ce besoin de logement adapté au grand âge faute de structures adaptées.

Quant aux départements qui connaissent un fort accroissement démographique, il résulte d'une forte natalité mais aussi de l'arrivée de flux migratoires non maîtrisés.

Ainsi en Guyane, en 2017, 34,4 % de la population avait moins de 15 ans et, en 2018, environ 30 % de la population était composée d'immigrés <sup>(2)</sup>. À Mayotte, en 2017, un mahorais sur deux avait moins de 17 ans et 48 % de la population était d'origine étrangère <sup>(3)</sup>. Le manque de logements est criant et se traduit par l'émergence de poches d'habitats indignes. Face à la lenteur des programmes de construction, l'habitat spontané se développe particulièrement en Guyane.

---

(1) Plénière de la commission outre-mer du Conseil national de l'habitat.

(2) INSEE 2018.

(3) INSEE 2017.

Parallèlement les modes de vie traditionnels évoluent. Les personnes âgées qui, auparavant, vivaient parmi leurs proches peuvent se retrouver isolées. Quant aux jeunes, la décohabitation avec leur famille est désormais entrée dans les habitudes. Or le nombre de petites surfaces ou de logements adaptés au vieillissement est encore limité.

Une autre donnée impacte également le type de logement : la forte prédominance de familles monoparentales. À La Réunion, 38 %, des enfants mineurs vivent dans une famille monoparentale. Ce taux atteint même 49 % en Guyane, 52 % à la Guadeloupe et 54 % à la Martinique contre 21 % en moyenne nationale <sup>(1)</sup>.

### **3. Des conditions socio-économiques difficiles**

Ces territoires pâttissent de conditions socio-économiques difficiles.

Ils affichent des taux de pauvreté supérieurs à la moyenne nationale. Une étude de l'INSEE <sup>(2)</sup> a chiffré le taux de pauvreté en 2017 à 28,6 % à la Martinique, 34,5 % à la Guadeloupe, 38,3 % à La Réunion, 52,9 % en Guyane et 77,3 % à Mayotte contre 14 % en moyenne nationale. En Guyane, en 2017, environ 62 % de la population était couverte par des prestations de la caisse d'allocations familiales (CAF) pour une moyenne nationale d'environ 49 % <sup>(3)</sup>.

Il n'est donc pas surprenant que 80 % de la population de ces départements soit éligible au logement social contre 66 % dans l'hexagone. Néanmoins, il reste difficile pour ces populations précaires de pouvoir acquitter un loyer, même en logement social, comme le soulignait M. Matthieu Hoarau, directeur de l'agence Réunion-Océan Indien de la fondation Abbé Pierre.

S'agissant de l'économie du logement, les départements ultra-marins doivent faire face à la faiblesse de leur filière du bâtiment et des travaux publics (BTP). M. Ibrahima Dia, directeur outre-mer d'Action logement, a regretté que la chaîne de production ne soit pas en phase avec les bailleurs sociaux. Le paysage est composé de petites entreprises, parfois comprenant une seule personne, qui ne peuvent honorer les appels d'offres trop complexes et sont exposées aux aléas de la conjoncture économique. Pour les entreprises plus importantes, elles subissent des délais de paiement plus longs que la moyenne nationale pratiqués par les collectivités territoriales, ce qui les fragilisent. M. Philippe Pourcel, directeur général adjoint en charge des outre-mer de CDC Habitat, a constaté que ses opérations à Mayotte étaient tributaires des capacités de production restreintes du territoire.

---

(1) INSEE, *enquête annuelle de recensement 2018*.

(2) Insee France, *portrait social*, 3 décembre 2020.

(3) AudeG, *Observatoire de l'habitat de la Guyane*, l'habitat en Guyane en 2020, avril 2020.

L'avis de l'Autorité de la concurrence sur le coût des matériaux à La Réunion et à Mayotte <sup>(1)</sup> constatait qu'à La Réunion en 2015, le nombre de petites et moyennes entreprises (PME) du BTP était passé de 2 600 à 1 600 en 7 ans, soit un rythme de 300 défaillances d'entreprises par an <sup>(2)</sup>.

La conséquence de tous ces constats se traduit par des coûts de construction plus élevés qu'en hexagone. La Cour des comptes dans son rapport <sup>(3)</sup> estime le surcoût de la construction de logements sociaux en outre-mer à 20 % par rapport aux prix constatés en Île-de-France et à 30 % par rapport à ceux de l'hexagone hors Île-de-France.

Mme Sabrina Mathiot, directrice de l'Union sociale de l'habitat outre-mer (USHOM), a, de son côté, cité comme exemple le coût des produits de remblaiement qui est de 60 euros le m<sup>3</sup> en Guyane contre une moyenne nationale de 20 euros le m<sup>3</sup>.

Selon M. Etienne Crépon, président du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), les raisons de ces coûts élevés tiennent à des facteurs conjoncturels et structurels.

La reprise mondiale de l'activité du bâtiment, après la crise sanitaire, entraîne des tensions sur les prix des matériaux.

Lors d'une conférence organisée à La Réunion avec l'Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) en septembre 2021, le préfet a reconnu que « *le bois, l'acier (armature métallique, fer à béton, treillis), les matières thermoplastiques ainsi que la parachimie (peinture, colle, solvant) semblent plus exposés à des hausses de prix* ». Quant à Action logement, le groupe a estimé le surcoût lié à l'augmentation des prix des matériaux de construction à + 15 %.

Le directeur de la DEAL de Mayotte, M. Olivier Kremer, a, quant à lui, estimé que le prix des matériaux sur l'île avait augmenté de 15 % à 20 %, ce qui remet en cause l'équilibre financier global des projets. Mayotte dispose d'une carrière mais doit importer le reste.

Néanmoins, des facteurs structurels expliquent aussi ces surcoûts. L'importation des matériaux entraîne des frais de fret particulièrement importants en ces temps de crise sanitaire. Il est également nécessaire de prévoir des produits plus performants et robustes afin de résister aux agressions climatiques extrêmes, à la salinité ou aux écarts de température. Enfin, l'étroitesse des marchés empêche tout économie d'échelle. Une absence de concurrence est également pénalisante. L'Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) a souligné que la possibilité de création de carrières publiques atténuerait la position

---

(1) Avis n° 18-A-09 du 3 octobre 2018 relatif à la situation concurrentielle sur les marchés des matériaux de construction à Mayotte et à La Réunion.

(2) Étude de l'Observatoire des prix, des marges et des revenus de La Réunion de 2015.

(3) Cour des comptes, La situation du logement dans les départements et régions d'outre-mer, septembre 2020.

de duopole actuellement existante sur l'île et favoriserait, non seulement une baisse des coûts des matériaux, mais aussi la venue de nouveaux opérateurs dont la mise en concurrence impacterait nécessairement les coûts de sortie d'opérations.

Le corollaire de ces coûts élevés est un prix de revient de la construction de logements sociaux supérieur à la moyenne nationale dans certains territoires et, notamment, dans ceux où le besoin de logement y est le plus criant. Mme Sabrina Mathiot, directrice de l'Union sociale de l'habitat outre-mer (USHOM), a rappelé que si la moyenne nationale du coût de construction d'un logement, en 2018, tournait autour de 165 000 euros, elle atteignait 190 000 euros à Mayotte et 180 000 euros en Guyane.

Les bailleurs sociaux sont donc confrontés à un effet ciseaux : des coûts de construction plus importants qu'en hexagone et des ménages peu solvables, d'où une plus grande difficulté à mener des programmes, d'après le constat dressé par l'USHOM.

Enfin, le déficit de personnels qualifiés notamment en ingénierie reste le point le plus critique.

Les agences d'urbanisme, qui ont pour mission d'élaborer en partenariat avec les collectivités et principalement les maires leurs documents d'urbanisme, en sont le reflet.

Lors de leurs auditions, elles ont déploré la faiblesse de leurs moyens humains et financiers.

Mme Juliette Guirado, directrice de l'Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane (AUDeG), s'est dite démunie face à l'ampleur du territoire et à la forte sollicitation dont elle fait l'objet avec seulement onze agents à disposition.

Le rôle de ces agences dans la production de données et l'accompagnement des collectivités territoriales dans la rédaction de leurs documents d'urbanisme est primordial. M. Daniel David, co-directeur de l'agence d'urbanisme de La Réunion a ainsi indiqué que l'agence exerçait depuis 30 ans des missions d'ingénierie, d'assistance à maître d'œuvre (AMO) et accompagnait les collectivités dans l'élaboration de leurs plans locaux d'urbanisme (PLU) par le biais de réalisation d'études ou de diagnostics.

C'est pourquoi, les rapporteurs préconisent une augmentation de leurs moyens humains et financiers, particulièrement en Guyane au vu de la superficie du département.

#### **4. Un particularisme juridique défavorable**

Enfin, un contexte juridique propre aux outre-mer accentue encore les tensions sur le marché du logement.

##### ***a. Le poids des communes***

La loi du 21 février 2014 dite loi Lamy <sup>(1)</sup> a introduit une dérogation, qui a permis aux communes et non pas aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de conserver la compétence en matière de rénovation urbaine : son article 6 dispose « *dans les départements et collectivités d'outre-mer, les contrats de ville peuvent être conclus à l'échelle communale.* » Cette dérogation est dommageable pour l'aménagement du territoire car les politiques de mobilité et de développement économique s'effectuent plus à l'échelle d'un territoire que d'une commune. Cette question sera développée *infra*.

Par ailleurs, les communes ultra-marines sont en grande difficulté financière et manquent donc de moyens d'ingénierie pour lancer de nouveaux programmes. Les documents d'urbanisme sont donc souvent incomplets. En premier lieu, ils souffrent d'une absence de mise à jour ; ainsi Mme Sophie Brocas, directrice générale de la Direction générale des outre-mer (DGOM) a indiqué que 85 % des plans locaux d'urbanisme (PLU) de La Réunion dataient de plus de 10 ans. En deuxième lieu, la mise en place de nouveaux documents prend du retard, les plans locaux d'habitat (PLH) ou les schémas d'aménagement régionaux (SAR) sont particulièrement concernés. À la Guadeloupe, aucun EPCI n'est doté d'un PLH.

##### ***b. La question épineuse des titres fonciers***

Faute de titres fonciers ou en raison d'indivisions non soldées, il demeure difficile d'établir la propriété des terres ou des biens. Il en résulte un gel du foncier, particulièrement dommageable au vu de l'exiguïté des territoires.

La situation diffère selon les départements comme l'a rappelé Mme Sophie Brocas, directrice générale de la DGOM. D'après le cadastre de la Martinique, 60 % du parcellaire appartient à des personnes physiques. Or, 26 % de cette surface correspond à une propriété en indivision et 14 % à des successions ouvertes, ce qui implique que 40 % du foncier privé est gelé. Les communes de l'île sont touchées dans des proportions variables, 17 % du foncier privé est concerné à Saint-Pierre, près de 50 % à Fort-de-France et plus de 83 % à Macouba.

En Guyane, ce sont 28 % des terrains privés qui seraient en indivision selon l'AUDeG. De nombreux propriétaires sont également sans droit, ni titre en raison de constructions sous forme d'habitat spontané.

À La Réunion, les titres existent mais n'ont pas été actualisés ou formalisés. 30 % des terrains seraient gelés.

---

(1) Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

Quant à Mayotte, la situation résulte de la départementalisation et de l'application du droit commun sur le droit coutumier. Des propriétaires privés se retrouvent sans titre dûment enregistré. Mme Bertheline Monteil, présidente de la commission d'urgence foncière (CUF) a ainsi résumé la situation : il est difficile de faire rentrer des situations de fait issues d'un long passé d'inapplication du droit, dans un cadre légal acceptable.

### **La commission d'urgence foncière de Mayotte (CUF)**

#### Un droit de propriété dérogatoire au droit commun :

Jusqu'en 1841, date du traité de cession de Mayotte à la France, la propriété des terres relevait d'un droit coutumier inspiré des traditions africaines bantoues et du droit musulman.

Ce traité conserve l'application sur l'île d'un régime dérogatoire au droit commun en matière de propriété.

En 1911, un décret réorganise le régime de la propriété foncière ; il permet d'attribuer des titres inattaquables et imprescriptibles garantissant des droits réels sur un immeuble, conservés dans un livre foncier.

L'immatriculation est facultative et la prescription trentenaire ne s'applique donc pas. Ce décret est à l'origine de deux catégories de propriétaires, ceux qui ont titré leurs biens par acte authentique (droit commun) et ceux qui l'ont effectué sous seing privé (dérogatoire au droit commun).

Dans les années 1990 la convergence vers le droit commun s'accélère :

- Un cadastre est établi (ordonnance n° 92-1069 du 1<sup>er</sup> octobre 1992).
- L'état-civil est réformé (ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000).
- L'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005 révisé le régime foncier. Les actes authentiques rédigés par des notaires deviennent la règle pour pouvoir inscrire les titres fonciers sur le livre foncier. Le livre foncier demeure le support de la publicité foncière. La prescription trentenaire est rétablie. L'acte de notoriété est l'outil qui constate l'acquisition du délai de prescription. La loi prévoit qu'il n'est applicable que jusqu'au 31 décembre 2027.
- La position de la doctrine et des divers praticiens du droit est de dire qu'en conséquence de ce changement de régime de publicité foncière qui a pris effet à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, tous les titres sont redevenus prescriptibles à compter de 2008. En matière de prescription trentenaire, cela signifie que des personnes qui occupent parfois depuis plus de 50 ans un bien ou terrain devraient acquérir une nouvelle période de 30 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008 et que la CUF ne pourrait émettre son premier acte constatant l'écoulement du délai de 30 ans qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2038, ce qui ne correspondait pas aux intentions du législateur. C'est pourquoi, une disposition du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dit 3DS, en cours d'adoption, précise que pour ce délai de prescription acquisitive il est tenu compte de la période antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2008 <sup>(1)</sup>.

#### Création et mise en place de la commission d'urgence foncière (CUF) :

Créée en octobre 2018 par la loi du 27 février 2017 dite loi EROM <sup>(2)</sup>, la commission d'urgence foncière n'a véritablement été opérationnelle qu'en septembre 2019 avec le recrutement de personnels et la mise en place d'un statut de groupement d'intérêt public (GIP) local. En effet, cette structure ne disposait pas de la personnalité morale et ne pouvait donc percevoir des dotations budgétaires. L'État verse environ 700 000 euros par an à cette commission.

---

(1) Article 77.

(2) Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Les missions de la CUF sont de deux ordres :

- Dresser un inventaire des désordres de propriété ;
- Opérer des titremets et dresser des actes de notoriété dans le domaine privé, en validant des actes sous seing privé antérieurs à 2008 lorsque c'est possible, en faisant bénéficier de la prescription acquisitive ou en aidant au règlement des successions.

La CUF estime à 60 000 le nombre de personnes susceptibles de solliciter la régularisation de leur titre.

Elle n'est pas adossée à l'Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM).

La co-rapporteuse, Mme Ramlati Ali, a prolongé le fonctionnement de cette commission jusqu'en 2023 <sup>(1)</sup> et lui a permis d'être consultée par les collectivités ayant des difficultés en matière de titrement <sup>(2)</sup> suite à l'adoption de deux amendements déposés dans le cadre de la discussion du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dit 3DS.

La persistance de situations d'indivision particulièrement complexes, entraînées par des successions non réglées sur plusieurs générations, favorise la vacance et la vétusté des biens. Des propriétaires se retrouvent de fait sans droit ni titre, en l'absence de règlement, et ne peuvent donc prétendre aux dispositifs d'aide à l'amélioration de l'habitat. Par ailleurs, l'insécurité juridique liée au titre de propriété, fait renoncer l'occupant à réaliser des travaux d'amélioration ou de mise aux normes.

La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) s'est livrée à une analyse qui fait apparaître que sur les 54 000 logements vacants dans les départements ultra-marins depuis au moins deux ans dans le parc privé, 40 000 propriétaires les détiendraient.

### ***c. Un domaine public conséquent***

#### ***i. La zone des 50 pas géométriques***

Instaurée dès la première moitié du XVII<sup>e</sup> siècle aux Antilles puis sur l'île de La Réunion au début du XVIII<sup>e</sup> siècle, la réserve des cinquante pas du roi a entraîné l'installation de populations sur cette zone. Au début du XIX<sup>e</sup> siècle, l'administration a délivré des autorisations d'installation provisoires qui sont progressivement devenues définitives.

Cette zone dite des cinquante pas géométriques correspond à une surface d'une largeur de 81,20 mètres décomptés à partir de la limite du rivage de la mer <sup>(3)</sup>. Elle fait partie du domaine public maritime de l'État <sup>(4)</sup> et bénéficie, à ce titre, des garanties d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité : sauf procédure de déclassement préalable, elle ne peut pas être cédée à une personne privée et ne peut faire l'objet d'une prescription acquisitive.

---

(1) Article 77 bis A de la loi dite 3DS.

(2) Article 77 quater de la loi dite 3DS.

(3) Article L. 5111-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

(4) Article L. 5111-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

La loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques <sup>(1)</sup> a instauré une procédure de régularisation de ces occupations avec la mise en place d'agences des cinquante pas géométriques. Les terrains peuvent être cédés aux communes, aux opérateurs sociaux et aux occupants privés. Cette régularisation a pris du retard.

## ii. Le domaine privé de l'État en Guyane

En Guyane, 7,9 millions d'hectares représentant 96 % du territoire guyanais appartiennent au domaine privé de l'État. À titre de comparaison, les possessions des collectivités territoriales couvrent 0,3 % du territoire et celles des personnes privées 1,3 %. Cette hypertrophie du domaine de l'État s'explique notamment par la taille de la forêt guyanaise qui relève en grande partie du domaine de l'État et qui couvre plus de 80 000 km<sup>2</sup> sur un territoire dont la superficie est de 83 846 km<sup>2</sup>.

Comme le rappellent les articles L.5141-1 et suivants du code général de la propriété des personnes publiques, des concessions et des cessions de foncier peuvent être réalisées à destination des collectivités et établissements publics, des communautés d'habitants, des agriculteurs et même des personnes physiques à certaines conditions. Toutefois, ces cessions sont en pratique trop peu nombreuses. Ainsi, en 2015, un rapport du Sénat <sup>(2)</sup> pointait le fait que seule une quinzaine de demandes de cession gratuite de terrains du domaine privé pour la mise en valeur agricole intervenait chaque année alors qu'elles sont autorisées dans la loi, la surface agricole utile ne représentait toujours que 0,3 % de la superficie du territoire et sa croissance restait faible.

Les accords de Guyane <sup>(3)</sup> ont acté le transfert gratuit de 250 000 hectares de foncier (domaine privé de l'État) à la Collectivité territoriale de Guyane (CTG) et aux communes. L'agence d'urbanisme de Guyane a pointé la lenteur de l'opération. C'est pourquoi dans le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dit 3DS, en cours d'adoption, est prévu une disposition qui vise à pallier les délais pris par la collectivité territoriale à rendre un avis sur ce transfert, en prévoyant un accord tacite.

## iii. La situation domaniale à Mayotte

À Mayotte, le département détient près de 40 % du domaine public de l'île. L'Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) a rappelé que sur les 22 000 hectares du domaine public, 15 000 sont détenus par le département. La situation est particulièrement complexe car ce domaine public est occupé de longue date par des personnes privées de façon coutumière.

---

(1) Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

(2) Rapport d'information de MM. Thani MOHAMED SOILIHI, Joël GUERRIAU, Serge LARCHER et Georges PATIENT, fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer, Domaines public et privé de l'État outre-mer : 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile, juin 2015.

(3) 21 avril 2017.

Cette absence de disponibilité des surfaces freine les politiques publiques en faveur du logement.

## **B. UNE OFFRE DE LOGEMENT INSUFFISANTE ET INADAPTÉE**

Ce contexte défavorable se traduit par un marché du logement en crise marqué par une inadéquation de l'offre de logement tant sur un plan quantitatif que qualitatif. Il en résulte un mal logement répandu.

### **1. Une offre insuffisante**

L'offre de logement dans les territoires ultra-marins reste inférieure à la demande. Ce phénomène, rencontré en hexagone, y est plus prononcé. Si 86 % de la population de ces départements est éligible au logement social, 15 % seulement y réside.

Lors de son audition, M. Philippe Pourcel, directeur général adjoint en charge des outre-mer de CDC Habitat, a ainsi souligné qu'en moyenne, 70 000 demandes de logements enregistrées dans le système national d'enregistrement (SNE) pour les cinq départements ultra-marins n'étaient pas pourvues, soit 50 000 demandes nouvelles et 20 000 demandes de mutation.

Selon la fondation Abbé Pierre, à La Réunion, en 2019 si 32 000 personnes ont formulé des demandes de logements sociaux, 800 seulement ont été satisfaites. C'est pourquoi, les délais d'attente pour l'obtention d'un logement social peuvent atteindre 2 ans.

À la Martinique, Mme Miguelle Mambert cheffe du service logement ville durable de la DEAL, a indiqué que 12 000 demandes de logement sont recensées par an alors que dans le Plan logement outre-mer (PLOM) II il est prévu de construire 800 logements par an, il faudrait donc 15 ans pour satisfaire cette demande.

Un taux de suroccupation des résidences principales particulièrement prononcé à Mayotte à hauteur de 55 % et de 31 % en Guyane contre une moyenne nationale de 5 % est la conséquence directe de cette offre insuffisante <sup>(1)</sup>. La Cour des comptes a estimé que 40 % des foyers étaient en situation de surpopulation en Guyane. <sup>(2)</sup>

Paradoxalement, le taux de vacance des logements dans le parc public et privé s'avère supérieur à celui de l'hexagone, il atteint 13 % contre 8 % au niveau national. En 2019, l'INSEE estime à 15 % le taux de logements vacants aux Antilles, 13 % à Mayotte, 10 % en Guyane et 9 % à La Réunion. Ce taux de vacance est particulièrement important dans le parc privé, notamment en raison de la vétusté

---

(1) INSEE logement 2018.

(2) Cour des comptes, La situation du logement dans les départements et régions d'outre-mer, septembre 2020.

et de l'insalubrité de ces logements. Ce taux est moindre au sein du logement social, il s'élève à 3,8 % contre 2,8 % au niveau national. Ce phénomène épargne La Réunion.

Par ailleurs, la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) est très insuffisante. En premier lieu, les rapporteurs tiennent à rappeler que Mayotte, bien que département relevant de l'article 73 de la Constitution, ne bénéficie toujours pas de ce dispositif.

En deuxième lieu, lorsqu'il est applicable, les conditions de mise en œuvre sont plus restrictives qu'en hexagone et peu de demandes aboutissent. À La Réunion, la fondation Abbé Pierre a rappelé que, en 2019, sur 1 125 demandes dans le cadre du DALO, 182 demandes ont été prises en compte. Dans le cadre des Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) <sup>(1)</sup>, sur 504 demandes, 159 ont été satisfaites.

À la Martinique, selon la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), depuis 2008, environ 172 demandes en moyenne chaque année sont déposées.

En 2020, sur l'ensemble du département :

- 88 demandes DALO ont été déposées ;
- 5 commissions de médiation se sont tenues ;
- 43 dossiers ont été reconnus comme prioritaires ;
- 15 ménages ont été relogés, tous dans le parc social. Aucun relogement n'a été réalisé dans le parc privé depuis 2013.

#### **Le droit au logement**

Le droit au logement opposable (DALO) a été instauré par la loi du 5 mars 2007 <sup>(2)</sup>. Il reconnaît un droit au logement décent et indépendant aux personnes qui ne peuvent accéder par leurs propres moyens à un tel logement ou s'y maintenir.

La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle depuis la décision du Conseil constitutionnel du 19 janvier 1995 <sup>(3)</sup>.

La loi DALO fait passer le droit au logement d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. Elle désigne l'État comme le garant du droit au logement et institue deux voies de recours :

- Le recours amiable : il s'exerce devant une commission de médiation départementale qui, si elle juge la demande de logement urgente et prioritaire, demande au préfet de procurer un logement sur le contingent préfectoral ;
- Le recours contentieux : il peut être engagé devant le juge administratif pour contester une décision défavorable de la commission de médiation ou pour défaut d'application d'une décision favorable.

---

(1) *Les Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) sont des documents rédigés par les services de l'État afin de mettre en œuvre le droit au logement.*

(2) *Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instaurant le droit au logement opposable.*

(3) *Décision n° 94-359 du 19 janvier 1995.*

Pour déposer un dossier, il faut remplir ces trois conditions :

- Être français ou disposer d'un droit ou d'un titre de séjour en cours de validité ;
- Ne pas pouvoir se loger par ses propres moyens dans un logement décent et indépendant ;
- Remplir les conditions de ressources imposées pour un logement social.

Les critères pour être reconnu DALO sont les suivants :

- Avoir régulièrement déposé et renouvelé une demande de logement social sans recevoir de proposition adéquate pendant un délai anormalement long (ce délai est fixé par le préfet en fonction des circonstances locales : 10 ans pour les quatre communes de l'agglomération pointoise à la Guadeloupe et 5 ans pour les autres communes, 8 ans à la Martinique, 5 ans en Guyane et à La Réunion) ;
- Ne pas disposer de logement à son nom (sans condition de délai) : sans domicile fixe, hébergé par la famille, des amis, centre d'hébergement, logé temporairement ;
- Être logé mais dans des conditions précaires (sans condition de délai) : expulsion ou menace d'expulsion sans relogement, logement trop petit, local inadapté à l'habitation ou qui présente un risque pour la vie ou la santé, situation de handicap dans un logement inadapté (absence d'eau courante ou d'électricité).

Une fois que le demandeur est reconnu prioritaire au titre de la loi DALO, le préfet dispose d'un délai de six mois pour proposer un logement au bénéficiaire. Sinon, ce dernier peut faire condamner l'État à des astreintes et des dommages et intérêts. La proposition du préfet ne peut être refusée que si le bénéficiaire prouve que le logement proposé est inadapté au regard de l'état de santé ou de la situation familiale. Si la commission de médiation a rejeté la demande, un recours peut être exercé devant le juge administratif.

Conjointement au DALO a été institué le DAHO (droit à l'hébergement opposable). Il concerne les personnes ayant effectué une demande d'hébergement mais n'ayant reçu aucune proposition d'hébergement. Comme pour le DALO, une commission de médiation peut être saisie. Si elle accorde un avis favorable, alors le préfet a 6 semaines pour faire une proposition d'hébergement ou 3 mois si la commission a préconisé l'obtention d'un logement de transition ou un logement-foyer. Au-delà de ce délai, le bénéficiaire peut faire un recours devant le tribunal administratif.

## **2. Une offre inadaptée au profil des demandeurs**

Parallèlement l'offre de logement ne correspond pas au profil des demandeurs que ce soit par rapport à la taille du ménage ou à leurs ressources financières. Les offres de logement ne répondent pas aux besoins, soit les logements ne sont pas assez spacieux pour des familles nombreuses soit, au contraire, les petites surfaces de type T2 recherchées par les familles monoparentales ou les jeunes actifs ne sont pas assez proposées. À la Guadeloupe, elles représentent 69 % des demandes. À La Réunion, les T2 font face à une forte tension et représentent 40% des demandes. M. Emmanuel Séraphin, président de la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO) et maire de Saint-Paul a souligné que le prix des loyers de ces petits appartements était plus élevé car considérés comme moins rentables pour les opérateurs.

Lors de son audition, M. Philippe Pourcel, directeur général adjoint en charge des outre-mer de CDC Habitat, a d'ailleurs admis que sa production avait été trop longtemps consacrée à des logements de type T3-T4.

L'offre de logement ne s'adapte pas non plus aux revenus des demandeurs. La construction de logement social ne répond pas à la demande de logement très social ou de logement intermédiaire. M. Philippe Pourcel a reconnu que son offre de logement intermédiaire devait être accrue à Mayotte et en Guyane pour satisfaire les besoins des fonctionnaires venant exercer sur ces territoires ; par exemple, à Saint-Laurent-du-Maroni, l'extension du palais de justice et de l'hôpital crée de nouveaux besoins.

À l'inverse, les ménages très modestes ne peuvent se permettre d'acquitter des loyers dans le logement social. Ainsi, M. Ibrahima Dia, directeur outre-mer d'Action logement, a noté que 70 % des ménages se trouvaient sous plafond logement locatif très social (LLTS) contre 29 % en hexagone. À la Guadeloupe, M. Pierre Antoine Morand, directeur adjoint de la DEAL, a indiqué que les LLTS représentaient 12 % du parc social alors que 55 % des ménages y étaient éligibles.

À la Martinique, le seuil de 30 % de LLTS est mal vu par les bailleurs sociaux et les communes car ils ne peuvent décider des critères d'attribution de logements et craignent l'arrivée d'une population défavorisée. Cette situation est paradoxale car 75 % des demandeurs martiniquais sont éligibles au LLTS.

À La Réunion, M. Matthieu Hoarau, directeur de l'agence Réunion - Océan Indien de la fondation Abbé Pierre, a souligné qu'entre 2016 et 2020 les promoteurs s'étaient plus concentrés sur du logement intermédiaire en hausse de 44 % au détriment du LLTS en baisse de 48 %. En Guyane, selon les chiffres de l'observatoire de l'habitat élaboré par l'AUDeG, en 2016, le parc de logement social comprenait 15 % de LLTS, 4 % de logement intermédiaire contre 71 % de logement locatif social (LLS) <sup>(1)</sup>.

Quant à la Polynésie, y sont proposés des logements très sociaux construits par l'Office polynésien de l'habitat (OPH) ou des logements privés (marché libre) très onéreux occupés par les fonctionnaires. La classe moyenne se trouve donc dans l'incapacité de se loger et réside chez les parents. M. Olivier Solari, directeur de l'Agence d'aménagement et de développement des territoires de la Polynésie française (AADT), préconise donc davantage de logements intermédiaires.

Par ailleurs, l'offre de logements spécifiques dits « de niche », résidences étudiantes, résidences pour les seniors, hébergement d'urgence, reste limitée.

M. Matthieu Hoarau, directeur de l'agence Réunion - Océan Indien de la fondation Abbé Pierre, a relevé la question préoccupante des mineurs isolés à Mayotte. 4 000 à 5 000 mineurs non accompagnés seraient présents sur le territoire, or il n'existe que 22 places dans une maison relais.

---

(1) *AUDeG Observatoire de l'habitat de la Guyane L'habitat en Guyane en 2020, avril 2020.*

### 3. Un mal logement répandu

La conséquence de ces situations est un mal logement répandu et la prolifération de poches d’habitat indigne. Selon la DGOM et la DHUP, 100 000 logements indignes ont été recensés dont au moins 25 000 à Mayotte et 20 000 en Guyane.

Selon la DEAL de Mayotte, sur l’île, 37 000 logements seraient considérés comme insalubres et les « bangas »<sup>(1)</sup> couvriraient 700 hectares.

En Guyane, 24 % de la population guyanaise résiderait dans ce type d’habitat<sup>(2)</sup>. Lors de son audition<sup>(3)</sup>, M. Denis Girou, directeur général de l’Établissement public foncier et d’aménagement de la Guyane (EPFAG), a indiqué qu’à Saint-Laurent-du-Maroni, 60 % de l’habitat construit sur des terrains privés était illégal, les trois quarts de la population étant en situation régulière.

La Fondation Abbé Pierre chiffre, de son côté 215 433 logements indignes et informels dans les cinq départements. Cet habitat représente 61 % des logements à Mayotte et 56 % en Guyane<sup>(4)</sup>.

La Cour des comptes, quant à elle, estime l’habitat informel à 12,5 % du total des logements<sup>(5)</sup>. Quant à la DHUP, elle estime que 1 000 logements informels supplémentaires par an sont édifiés à Mayotte et en Guyane. Ces chiffres sont certainement sous-estimés et très évolutifs.

S’agissant de la Polynésie, sur 200 000 habitants à Tahiti, 50 000 vivent dans des logements insalubres. Un quartier sur les hauteurs de Mamao a vu le jour dans les années 1950 avec l’arrivée de couples venus de leur île natale pour trouver du travail. Aujourd’hui 500 personnes y vivent dans la précarité et se partagent une trentaine de toits en tôle. Certains foyers y vivent avec plus de dix personnes sous le même toit. Cette promiscuité est un facteur qui favorise les violences intrafamiliales.

#### Le mal logement

La Fondation Abbé Pierre définit le mal logement par ces critères :

- des difficultés d’accès à l’habitat ;
- des blocages dans la mobilité résidentielle (sentiment d’être assigné à résidence dans le logement social) ;
- de mauvaises conditions d’habitat (insalubrité, non décence) ;
- des difficultés à se maintenir dans le logement (expulsions) ;
- absence de logement (sans domicile fixe, hôtel, hébergement chez des tiers).

---

(1) bidonvilles.

(2) ADeG Observatoire de l’habitat de la Guyane L’habitat en Guyane en 2020, avril 2020.

(3) Audition dans le cadre de l’examen du projet de loi 3DS.

(4) Fondation Abbé Pierre, État du mal logement en France, 2020.

(5) Cour des comptes, La situation du logement dans les départements et régions d’outre-mer, septembre 2020.

En hexagone, on recense 4 millions de personnes mal logées et 12 millions en situation de fragilité tandis qu'à La Réunion, on en compte respectivement 100 000 et 200 000 personnes, soit 3 personnes sur 10.

M. Michel Pelenc, directeur général à la Fédération SOLIHA, parle d'habitat « mou » en indiquant qu'il concerne 39 % de l'habitat à Mayotte, 11 % à La Réunion et 7 % à la Guadeloupe.

### **L'habitat indigne ou informel**

Marquée par une démarche hygiéniste au XIX<sup>e</sup> siècle qui privilégiait les notions de salubrité et de sécurité, la définition de l'habitat indigne s'est élargie à des critères de confort et d'habitabilité.

La [loi du 31 mai 1990](#) visant à la mise en œuvre du droit du logement <sup>(1)</sup> dispose en son article 1-1 que : « *constituent un habitat indigne les locaux ou les installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes, pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* ».

On distingue différents types de situation :

#### ● L'habitat insalubre

Selon l'article L.1331-22 du code de la santé publique : « *Tout local, installation, bien immeuble ou groupe de locaux, d'installations ou de biens immeubles, vacant ou non, qui constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé, exploité ou utilisé, un danger ou risque pour la santé ou la sécurité physique des personnes est insalubre. La présence de revêtements dégradés contenant du plomb à des concentrations supérieures aux seuils et aux conditions mentionnés à l'article L. 1334-2 rend un local insalubre.* »

L'article L.1331-23 interdit la mise à disposition de locaux insalubres, à titre gratuit ou onéreux et précise les conditions de cette insalubrité « *les locaux insalubres dont la définition est précisée conformément aux dispositions de l'article L. 1331-22, que constituent les caves, sous-sols, combles, pièces dont la hauteur sous plafond est insuffisante, pièces de vie dépourvues d'ouverture sur l'extérieur ou dépourvues d'éclairage naturel suffisant ou de configuration exigüe, et autres locaux par nature impropres à l'habitation, ni des locaux utilisés dans des conditions qui conduisent manifestement à leur sur-occupation.* ».

#### ● L'habitat non décent

Pour qu'un logement soit reconnu décent, il doit présenter au moins les conditions suivantes <sup>(2)</sup> :

- Absence d'infiltration d'eau et d'air ;
- Bon état des canalisations ;
- Conformité des installations d'électricité et de gaz ;
- Éclairage des pièces ;
- Présence d'une pièce principale d'au moins 9 m<sup>2</sup> avec une hauteur sous plafond au moins égale à 2,20 m ;
- Alimentation en eau potable, en électricité, en chauffage, présence de réseaux d'assainissement ;
- Installation de sanitaires et d'une cuisine.

Ces définitions ont été complétées pour répondre aux spécificités de l'outre-mer.

L'article 8 de la loi du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer introduit la notion d'habitat informel <sup>(3)</sup>, qui recouvre de l'habitat indigne ou non.

« *Sont constitutifs d'un habitat informel les locaux ou les installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales, ou de voiries ou d'équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes.* »

---

(1) Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

(2) Décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

(3) Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

## **C. UNE PLANIFICATION URBAINE LIMITÉE**

Comme le soulignait Mme Catherine Morel, directrice du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de l'île de La Réunion, en outre-mer les opérations immobilières s'effectuent plus en fonction des opportunités foncières qu'en fonction d'une quelconque planification. C'est pourquoi, l'étalement urbain et le mitage prédominent. De plus, pour faire face aux besoins, le modèle hexagonal d'immeubles collectifs de grande capacité, a été reproduit, au mépris des modes d'habiter locaux.

### **1. Un étalement urbain prédominant**

Dans chaque territoire, quelques communes concentrent l'activité administrative et économique. À Mayotte, deux communes, Mamoudzou et Kounou, réunissent le port de commerce, les administrations et l'activité économique. À la Guadeloupe, Jarry sur la commune de Baie-Mahault concentre sur 300 hectares l'activité économique de l'île. Elle est considérée comme la troisième plus grande zone d'activité économique de France.

Parallèlement aux Antilles et en Guyane, le centre de ces communes s'est vidé de ses habitants qui privilégient la périphérie, d'où d'intenses difficultés de trafic le matin et le soir, renforcées par l'absence de transports en commun. À la Martinique, l'emprise urbaine a augmenté cinq fois plus vite que sa population et se caractérise par un habitat diffus hors des bourgs. À Cayenne, le centre historique, l'île de Cayenne, qui rassemblait 93 % de sa population en 1954 n'en compte plus que 52 % en 2016. Les habitants se sont tournés vers les communes de la périphérie, Rémire, Matoury ou Mont Joly. Inversement, à La Réunion, l'étalement urbain tend à se réduire : on est passé en 20 ans de 500 hectares par an d'espaces supplémentaires urbanisés à 130 hectares aujourd'hui.

Une autre particularité de la ville ultra marine est la taille importante des communes, particulièrement en Guyane où leur superficie moyenne tourne autour de 3 800 km<sup>2</sup> et où Maripasoula atteint 18 360 km<sup>2</sup>.

L'étalement urbain rogne sur les surfaces agricoles et espaces naturels, il contribue à l'imperméabilisation des sols et de fait favorise le ruissellement des eaux pluviales, accentue le débit et le volume d'eau dans les plaines. Les risques naturels sont ainsi accrus.

Néanmoins, la mise en œuvre de l'objectif zéro artificialisation des sols semble une gageure en outre-mer. L'AUDeG a ainsi affirmé que cette mesure était inapplicable en Guyane. En 10 ans de 2005 à 2015, 6 communes autour de Cayenne ont consommé 500 m<sup>2</sup> de terrain par heure. Rationaliser l'espace est complexe, notamment en raison de conditions géologiques, les sols sont marécageux, hydromorphes ou présentent peu de résistance mécanique au sol. L'opération d'intérêt national (OIN) de Kourou comprend 50 % de terrains inconstructibles.

## **2. Un habitat spontané exponentiel**

La constitution d'un habitat spontané accentue les difficultés d'aménagement et de planification urbaine. Ce phénomène touche particulièrement la Guyane ; son territoire immense de 84 000 km<sup>2</sup> offre à la population des opportunités d'installation sur de grandes parcelles pour y construire une maison individuelle et disposer de terrains pour une agriculture de subsistance. La DHUP a recensé un stock de 18 000 logements informels non raccordés aux réseaux en Guyane.

L'agence d'urbanisme de la Guyane, l'AUDeG est revenue sur ce sujet lors de son audition.

Tout d'abord, ce phénomène concerne aussi bien les populations précaires que des ménages de la classe moyenne, ce qui conduit à un bâti indigne ou au contraire de bonne facture.

Des situations intermédiaires existent, occupation foncière régulière mais construction sans permis de construire, occupation illégale du foncier mais paiement de la taxe d'habitation.

Ensuite, le point commun à ces situations est la multiplication des inconvénients sur un plan de l'aménagement urbain. Ces constructions sans autorisation d'urbanisme accroissent le mitage agricole, l'AUDeG estime qu'en 2015, 31 % du bâti spontané se situait en zone agricole, ce phénomène irréversible augmentant d'environ 5 % par an en raison d'un prix du foncier agricole moindre. Enfin, ces constructions empiètent également sur des zones naturelles protégées. Elles exposent leurs occupants à des risques naturels accrus : selon l'agence de l'urbanisme de Guyane, en 2015, 11 % du parc bâti spontané se trouvait en zone inconstructible en raison de risques. De plus, elles privent les communes de ressources fiscales. Enfin, la densification de cet habitat spontané conduit à son raccordement aux réseaux *a posteriori*, démarche plus coûteuse.

Cet habitat est contraire à tout enjeu de planification urbaine. En Guyane, il obère la réalisation d'opérations d'aménagement concerté. C'est ainsi que M. Gilles Adelson, vice-président de l'AUDeG, a insisté sur la nécessité d'avancer vite quant aux opérations de résorption de l'habitat indigne ; dans sa commune de Macouria, en 20 ans, une zone d'aménagement concerté (ZAC) de 2 500 logements n'est terminée qu'à 80 % mais entre-temps 5 000 personnes logent de manière illégale à proximité dans de l'habitat indigne.

## **3. Une méconnaissance des modes d'habiter**

Chaque territoire ultra-marin possède une histoire propre qui se reflète dans son habitat. Or, la nécessité de loger rapidement une population affluant vers les centres économiques et dans de meilleures conditions de salubrité a donné lieu à la reproduction d'un habitat collectif de type logement social développé en hexagone alors même qu'il ne correspondait en rien aux modes d'habiter ultra-marins.

C'est ainsi qu'un parc social composé de barres d'immeubles a été édifié dans les années 1960-1970 aux Antilles et sur le littoral guyanais. L'habitat traditionnel en bois et tôles a été délaissé au profit de maisons en dur, l'utilisation de matériaux tels que le ciment ou le béton étant synonyme de promotion sociale. M. Gilles Adelson, vice-président de l'AUDeG, a insisté sur ces différences culturelles qui entraînent une forte mobilité dans le parc social. Ainsi, à Cayenne ou Matoury des taux de 20 % de mobilité sont enregistrés <sup>(1)</sup>.

À La Réunion, la construction plus récente d'immeubles collectifs autour des années 1990 souffre de malfaçons <sup>(2)</sup>.

---

(1) AUDeG, *Observatoire de l'habitat de la Guyane*, L'habitat en Guyane en 2020, avril 2020.

(2) Rico carpaye, herbert spencer, kayamb ret butor notamment.

## II. DE MEILLEURES CONDITIONS D'HABITAT, FACTEUR DE COHÉSION SOCIALE

### A. DÉPASSER LA LOGIQUE QUANTITATIVE

Que ce soit les objectifs du premier Plan logement outre-mer (PLOM I) 2015-2020 ou l'article 3 de la loi du 28 février 2017 dite loi EROM <sup>(1)</sup>, l'approche pour répondre aux tensions sur le logement ultra-marin ces dernières années restait quantitative.

Le PLOM I fixait une cible de 10 000 logements financés annuellement par la ligne budgétaire unique (LBU). Quant à la loi EROM, elle affichait un objectif ambitieux, « *la construction de 150 000 logements dans les outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi. Cet objectif est décliné territorialement, en tenant compte des besoins de réhabilitation* ».

Force est de constater que leurs objectifs chiffrés n'ont pas été atteints. Mme Sophie Brocas, directrice générale de la DGOM, a reconnu un essoufflement de la consommation des crédits de la LBU. Plus significatif, l'évolution des chiffres a montré une baisse de la mise en construction. Si de 2015 à 2017, la moyenne annuelle tournait autour de 8 500-9 000 logements, en 2018, ce chiffre était de 7 712 et, en 2019, de 6 656.

Il n'en reste pas moins que les crédits accordés sur le programme 123 « *Conditions de vie outre-mer* » au titre de la LBU doivent être adaptés pour tenir compte de l'augmentation du prix des matériaux et du coût de construction. De plus, ces enveloppes doivent être consommées. Par ailleurs, selon les rapporteurs, une logique pluriannuelle, de l'ordre de trois ans, permettrait une plus grande visibilité sur du long terme et éviterait une logique comptable, consistant à adapter le montant des crédits à ce qui a été antérieurement dépensé.

Le PLOM II 2019-2022 cherche à tirer les leçons de l'échec du PLOM I en insistant sur une déclinaison plus territoriale. Chaque département a donc listé ses priorités, adaptation au vieillissement de la population et réhabilitation des logements vacants aux Antilles et à La Réunion, construction de logements avec des moyens donnés aux établissements publics fonciers et lutte contre l'habitat indigne à Mayotte et en Guyane. Mme Miguelle Mambert, cheffe du service logement ville durable de la DEAL de Martinique, a souhaité que ce PLOM II soit prolongé d'une année. En effet, en raison de la crise sanitaire, son animation n'a débuté qu'en 2021.

---

(1) Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Lors de son audition, M. Philippe Pourcel, directeur général adjoint en charge des outre-mer de CDC Habitat, a souligné que les difficultés rencontrées pour construire ou réhabiliter des logements tenaient plus à des contraintes opérationnelles qu'à un manque de financement. De même, M. Michel Pelenc, directeur général de la Fédération SOLIHA, a reconnu des difficultés structurelles plus que financières pour mener à bien leurs réalisations.

Une approche plus qualitative axée sur les besoins des populations doit donc être privilégiée.

## **1. Diversifier l'offre**

### ***a. Adapter le parc social aux besoins***

Comme les rapporteurs l'ont rappelé *supra*, les tensions sur le marché du logement en outre-mer tiennent majoritairement à une offre inadaptée.

Les opérateurs doivent produire plus de logement locatif très social (LLTS) qui correspond davantage aux revenus des populations. C'est l'un des objectifs du PLOM II qui fixe à 30 % minimum l'offre de LLTS. À la Martinique et à la Guadeloupe, les DEAL ont mis en place des référentiels pour que cet objectif figure dans les nouveaux programmes des bailleurs sociaux. À la Guadeloupe, la communauté d'agglomération Cap Excellence s'est engagée à atteindre 40 % de LLTS dans son parc social. Les rapporteurs préconisent donc que les DEAL mettent en place des référentiels pour inciter les bailleurs sociaux à respecter le seuil de 30 % minimum d'offre de LLTS dans leurs programmes.

Une initiative en cours d'expérimentation à Mayotte et en Guyane va dans ce sens. Un nouveau dispositif : le logement locatif très social adapté (LLTSA) <sup>(1)</sup> devrait permettre de proposer des logements avec des loyers tournant autour de 100 à 200 euros. Son corollaire, le projet TOTEM ou un toit pour tous, vise à développer des constructions moins coûteuses qui pourraient proposer ce type de loyer.

---

(1) [Décret n° 2021-1204 du 17 septembre 2021](#) relatif à l'expérimentation du logement locatif très social adapté dans les départements de la Guyane et de Mayotte.

### TOTEM

Totem, appel à projet porté par le Plan urbanisme construction et architecture (PUCA), vise à mobiliser les architectes, groupements de maîtres d'œuvres ou entreprises de construction afin de trouver et de développer des solutions permettant de construire des logements dont le prix de revient tournerait autour de 170 000 euros en Guyane et à Mayotte. Cette diminution des coûts de construction permettrait d'offrir des loyers beaucoup plus bas que dans le logement social, l'idée étant de concurrencer l'habitat informel.

En fonction de ses résultats, ce modèle pourrait être repris à plus grande échelle.

Les rapporteurs rappellent, néanmoins, qu'il convient d'offrir également des logements intermédiaires notamment en Guyane, à Mayotte ou en Polynésie, comme cela a été développé *supra*. 148 logements sont en cours de construction à Mayotte.

Au Port, à La Réunion, commune marquée par un logement social prédominant qui représente 60 % du parc, le PLH a acté la fin de la construction de logements sociaux au profit d'un rééquilibrage en faveur du logement intermédiaire et libre pour attirer les jeunes actifs qui viennent travailler sur la ville. Ce choix permettra d'éviter une diminution du vieillissement de sa population ainsi qu'une réduction du trafic routier en entrée et sortie de ville.

Par ailleurs, les rapporteurs tiennent à souligner que les opérateurs doivent également se recentrer sur des logements plus petits, de type T2 qui correspondent aux demandes de familles monoparentales ou de jeunes actifs.

#### ***b. Encourager l'accès sociale à la propriété***

Un dispositif innovant, le bail réel solidaire, adossé aux organismes de foncier solidaires (OFS), permet de relancer l'accès sociale à la propriété, trop peu développée en outre-mer alors même que les ménages sont fortement attachés à la notion de propriété. M. Pierre Antoine Morand, directeur adjoint de la DEAL de Guadeloupe, a cité le cas de communes où 82 % de la population est propriétaire de son logement.

C'est pourquoi, le PLOM II prévoit le soutien à la création d'OFS comme mesure visant à réduire l'habitat insalubre en outre-mer.

L'article L. 329-1 du code de l'urbanisme <sup>(1)</sup> a créé ces organismes qui sont chargés d'acquérir et de gérer des terrains bâtis ou non, en vue de réaliser des logements et des équipements collectifs. L'OFS peut ensuite consentir des baux de longue durée de type bail réel solidaire. Ce bail confère au preneur des droits réels d'accès à la propriété. Il devra s'acquitter, outre sa mensualité d'emprunt, d'une redevance correspondant au droit d'occupation du terrain et aux frais de gestion

---

(1) Article 164 de loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR.

du propriétaire du terrain. Il permet aux ménages modestes de devenir propriétaires en opérant une dissociation entre le foncier et le bâti. Dans les faits, l'acquéreur ne détient que les murs et n'est que locataire du terrain.

Mme Sophie Brocas, directrice générale de la DGOM, a indiqué que des crédits de la LBU avaient été fléchés vers la création d'OFS à Mayotte et en Guyane. À la Guadeloupe, l'établissement public foncier de Guadeloupe a été agréé OFS en mai 2021. Le plan local pour l'habitat du TCO prévoit d'examiner l'opportunité de créer un OFS ou de faire adhérer la communauté d'agglomération à un OFS.

Les rapporteurs recommandent la généralisation de ces OFS à tous les départements et insistent sur la nécessité d'une plus grande visibilité auprès de la filière BTP de ces opérations.

Un autre dispositif, développé majoritairement à La Réunion, le logement évolutif social (LES) qui permet l'accession sociale à la propriété de familles précaires et vise à résorber l'habitat insalubre, est en grande difficulté.

#### **Le logement évolutif social**

Créée par un arrêté ministériel en date du 29 avril 1997 <sup>(1)</sup>, l'aide au titre du logement évolutif social (LES) est une subvention de l'État destinée aux personnes physiques à faibles revenus pour financer l'accession très sociale à la propriété dans les départements et régions d'outre-mer.

Il doit répondre à différentes conditions :

- se soumettre à des caractéristiques techniques minimales et maximales de surface et de confort, fixées par arrêté préfectoral ;
- être habitable dès leur livraison mais des travaux peuvent être laissés à la charge de l'acquéreur (aménagement intérieur et finitions) ;
- la conception architecturale doit permettre une évolution ultérieure de l'habitation.

Peuvent être bénéficiaires d'un LES les personnes :

- souhaitant devenir pour la première fois propriétaires de leur logement ;
- possédant un terrain constructible ou justifiant d'une autorisation de construire ;
- pouvant réaliser les travaux de finition à leur charge.

Les plafonds de ressources des bénéficiaires sont les mêmes que ceux applicables au logement locatif très social.

À Mayotte, cette aide est soit une aide pour les logements en accession sociale à la propriété (LAS), soit une aide à l'accession très sociale à la propriété (LATS) car les LES n'existent pas.

M. Emmanuel Séraphin, président de la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest et maire de Saint-Paul, a indiqué que ce produit était en déshérence et que 1 000 familles restaient en attente de réalisation de leur projet. Un des freins est la disparition ou la fragilité économique des opérateurs réunionnais

---

(1) Arrêté du 29 avril 1997 relatif aux aides de l'État pour l'accession très sociale à la Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

pouvant réaliser ce produit (des sociétés d'économie mixte). La disparition de l'allocation logement en 2018, depuis rétablie, a compliqué le plan de financement des candidats en accession très sociale qui mobilisaient cette allocation pour rembourser leurs prêts.

C'est pourquoi, les rapporteurs recommandent de pérenniser l'allocation logement notamment pour permettre aux candidats au dispositif logement évolutif social de finaliser leurs projets.

De même, selon M. Olivier Kremer, directeur de la DEAL de Mayotte, l'accession à la propriété doit être relancée dans l'île. L'opérateur Hippocampe Habitat, une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) lancée par la Communauté d'agglomération Dembéni Mamoudzou (CADEMA), la Communauté de communes du sud de Mayotte et la fédération des coopératives HLM s'est positionnée sur ce produit. En 2020, 21 dossiers ont été validés.

### *c. Diversifier la gamme des logements*

Aux Antilles et à La Réunion, l'adaptation de l'habitat vis-à-vis des personnes âgées doit se développer.

Les opérateurs peuvent proposer des programmes spécifiques comme les résidences seniors, telles que celles proposées par CDC Habitat dans la ville du Port à La Réunion. Cependant, cette gamme de produits reste réservée à des populations à fort revenu.

C'est pourquoi, selon les rapporteurs, deux autres types de produits doivent être encouragés comme les pensions de famille ou l'habitat intergénérationnel.

Le dispositif d'habitat partagé, tel qu'il a été décrit par l'association défi2générations, est une solution intéressante. Prévues par la loi : « *la cohabitation intergénérationnelle solidaire permet à des personnes de soixante ans et plus de louer ou de sous-louer à des personnes de moins de trente ans une partie du logement dont elles sont propriétaires ou locataires dans le respect des conditions fixées par le contrat de cohabitation intergénérationnelle solidaire prévu à l'article L. 631-17 du code de la construction et de l'habitation, afin de renforcer le lien social et de faciliter l'accès à un logement pour les personnes de moins de trente ans.* » <sup>(1)</sup>.

Cette association réunionnaise a mis en place une plateforme de cohabitation intergénérationnelle qui a vocation à aider les étudiants et jeunes actifs de 18 à 30 ans à se loger en cohabitant avec des seniors de plus de 60 ans qui ont une chambre à louer. Les étudiants devront verser un loyer (inférieur aux prix du marché) ce qui procurera un complément de revenu aux seniors.

---

(1) Article L. 118-1 du code de l'action sociale et des familles.

La demande de logements est forte chez les étudiants qui recourent à la colocation. Un bailleur social, la Société d'habitations à loyer modéré de La Réunion (SHLMR), serait prêt à mener une expérience pilote à Saint-Denis dans le quartier de l'université (le Moufia).

Il reste à communiquer auprès des Caisses centrales d'activités sociales (CCAS) notamment pour convaincre les personnes âgées d'accueillir un étranger. À ce titre, une charte du bon comportement et une convention seront mises en œuvre.

Par ailleurs, M. Michel Pelenc, directeur général de la Fédération SOLIHA, a relevé qu'aux Antilles, les personnes âgées résidaient dans des logements devenus trop grands pour elles et peinaient à effectuer des travaux. Les dispositifs d'aides pour l'aménagement des logements en raison du grand âge doivent être mieux déployés.

Le développement de ce type de produit permet de répondre à une autre partie de la population qui peine à trouver des logements adaptés à leur profil, les jeunes actifs ou les étudiants.

Les opérateurs commencent à développer des produits spécifiques.

CDC Habitat a développé une gamme de résidences sociales de jeunes actifs ou d'étudiants en Guyane.

De même, Action logement a construit à La Réunion la résidence Aigue Marine, structure collective d'hébergement comprenant 61 logements locatifs sociaux pour étudiants et jeunes actifs à Sainte-Clotilde.

Enfin, les rapporteurs tiennent à souligner que les populations vulnérables ne doivent pas être oubliées.

L'hébergement d'urgence doit être accru afin de reloger les personnes sans domicile fixe ou dont le logement est démoli dans le cadre d'opérations de destruction d'habitat indigne.

Les maisons relais sont également insuffisantes, notamment à Mayotte pour faire face à la situation des mineurs isolés ou pour accueillir les victimes de violences conjugales. Ce type de logement nécessite de trouver des partenariats avec des associations comme la Croix rouge.

À ce titre, Mme Sophie Brocas, directrice générale de la DGOM, plaide également pour associer davantage les départements en charge de l'hébergement pour les personnes précaires. Cette approche est partagée par les rapporteurs.

## 2. Réhabiliter le parc privé et réduire les vacances

Le parc privé doit également être mis à contribution. Comme l'a rappelé M. Matthieu Hoarau, directeur de l'agence Réunion - Océan Indien de la fondation Abbé Pierre, il est impératif de diversifier l'offre pour desserrer la pression sur le logement social. Une stratégie globale qui inclut le parc privé est donc nécessaire, car il fait office de parc social de fait. M. Michel Pelenc, directeur général de la Fédération SOLIHA, a abondé dans ce sens en déplorant un trop grand tropisme sur le logement social.

Mme Sophie Brocas, directrice générale de la DGOM, a rappelé que 78 % des logements ultra-marins appartenaient au privé contre 22 % au parc social, soit environ 650 000 logements privés et 180 000 logements sociaux. On recense un logement social pour 5 logements dans le parc privé en hexagone contre 1 pour 3,6 en outre-mer.

Or, ce parc privé pâtit d'un taux de vacance conséquent. La DHUP a recensé un taux de vacance (hors Mayotte) de l'ordre de 12,2 % contre 8,1 % au niveau national.

Aux Antilles, le taux de vacance dans le privé est particulièrement inquiétant. La DGOM chiffre six logements sur dix vacants depuis plus de 30 ans. Le facteur principal en est leur vétusté, 44 % de ces logements à la Martinique et 42 % à la Guadeloupe ne possèdent pas l'eau et / ou l'électricité. À la Guadeloupe le taux de vacance structurelle dans le parc privé atteint 10,1 % tandis que le taux de vacances global s'élève à 15,5 %.

M. Michel Bucher, conseiller habitat et accessibilité du CAUE de Martinique, a partagé ce constat, en indiquant qu'à la Martinique, 10 000 à 15 000 logements étaient vacants depuis des décennies et a déploré que les dispositifs financiers de réhabilitation ne concernent que 1 000 à 2 000 logements.

En Guyane, selon les chiffres de l'observatoire de l'habitat élaboré par l'AUDeG, le taux de vacance est proche de 10 % mais a tendance à augmenter de 7,5 % par an <sup>(1)</sup>.

Afin d'inciter les propriétaires privés à louer leurs biens, M. Michel Pelenc, directeur général de la Fédération SOLIHA, a incité à la généralisation de dispositifs de type Visale qui sécurisent la location. Les rapporteurs y sont favorables.

### Dispositif Visale

Proposé par Action Logement Visale est un service gratuit, qui propose une alternative à la caution physique. Le cautionnement couvre toute la durée du bail dans la limite de 36 mensualités impayées. Le bailleur a la garantie de percevoir ses loyers sans franchise ni carence, conformément aux règles du contrat de cautionnement.

---

(1) AUDeG, *Observatoire de l'habitat de la Guyane*, l'habitat en Guyane en 2020, avril 2020.

Par ailleurs, les dispositifs de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) sont insuffisamment mobilisés en outre-mer car ils sont inadaptés au profil des propriétaires et sont donc peu attractifs. Le taux de subvention a fortement baissé de 75 % à 25 %. Les DEAL de Guadeloupe et de Martinique ont publié une grille pour permettre d'instruire les demandes d'ANAH. Lorsque cette grille fait apparaître un habitat dégradé, la subvention passe de 25 % à 35 %. La DEAL Martinique a également indiqué qu'il conviendrait de déplafonner et d'augmenter le taux de subvention. Les rapporteurs partagent cette analyse.

Il n'en reste pas moins que les aides de l'ANAH sont réservées aux propriétaires bailleurs et non aux propriétaires occupants. Afin d'inciter les ménages à rénover leur logement, les rapporteurs recommandent d'adapter le dispositif.

Une disposition dans le projet de loi de finances pour 2022 permet d'élargir aux propriétaires occupants modestes et non plus seulement aux très modestes le bénéfice de l'aide à l'acquisition-amélioration de l'habitat (AAH).

### **3. Inciter à la modération des loyers**

Il s'agit d'un des paradoxes de la situation du logement ultra-marin, alors même que les niveaux de vie y sont plus bas, le prix des loyers est aussi élevé qu'en hexagone. M. François Adam, directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), l'a confirmé en citant une étude menée à la Martinique et à La Réunion qui montrait un taux d'effort du même niveau que celui des départements d'Île de France dont Paris. Lors de son audition, Mme Sabrina Mathiot, directrice de l'Union sociale de l'habitat outre-mer (USHOM) a cité les moyennes suivantes : en 2018 le prix du loyer était de 4,82 euros le m<sup>2</sup> en outre-mer contre 5,74 m<sup>2</sup> en hexagone. Dans le détail, il s'élevait à 6,28 euros en Guyane, 6,10 euros à la Guadeloupe, 6,07 euros à La Réunion, 5,47 euros à la Martinique, et 4,5 euros à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces montants se rapprochent de ceux de l'Île de France qui tournent autour de 6,73 euros le m<sup>2</sup>. En Polynésie, M. Olivier Solari, directeur de l'Agence d'aménagement et de développement des territoires de la Polynésie française (AADT,) a souligné que le montant élevé des loyers en centre-ville où un F3 peut atteindre 2 000 euros par mois contribuait à leur désertion. M. Pierre Antoine Morand, directeur adjoint de la DEAL de Guadeloupe, a souligné que les loyers dans l'île figuraient parmi les plus chers de France car les bailleurs sociaux se livraient à un calcul pour assurer leur équilibre financier. En fait ces loyers trop élevés entraînent une mobilité importante des locataires de 9 % par an, un taux d'impayés annuel de 7 % à 8 % et un taux de vacance des logements de 5,5 % par an, ce qui nuit *in fine* à la santé financière des bailleurs.

Le TCO s'est servi de son pouvoir de garantie des emprunts pour inciter un opérateur à diminuer le prix de la location de ses T2 sur un nouveau programme.

Les rapporteurs suggèrent que les communes des départements et régions d'outre-mer puissent mettre en œuvre l'expérimentation prévue par les articles 139 et 140 de la loi du 23 novembre 2018 dite ELAN <sup>(1)</sup> qui permet d'encadrer les loyers dans les zones tendues. L'expérimentation concerne les « *zones d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants où il existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social* ».

M. Michel Pelenc, directeur général de la Fédération SOLIHA, a cité la mise en place d'agences immobilières sociales à la Martinique et en Guyane qui pratiquent un plafonnement des loyers.

De plus, la pratique des observatoires des loyers doit se développer.

Selon M. Philippe Pourcel, directeur général adjoint en charge des outre-mer de CDC Habitat, les observatoires sur le logement social sont installés dans les quatre départements sauf à Mayotte <sup>(2)</sup> mais il manque des observatoires des loyers du parc privé. Ces derniers permettent aux acteurs d'avoir une meilleure connaissance du marché locatif privé et de son évolution.

Depuis 2013, l'observatoire des loyers privés de La Réunion, piloté par l'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) et l'Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH), fait partie du réseau national des observatoires locaux des loyers privés ; d'abord limité aux communes de Saint-Denis et Sainte-Marie au début de l'expérimentation, il couvre depuis 2017 l'ensemble du territoire. Son objectif principal est de pérenniser ses outils en incluant des données supplémentaires sur le marché locatif de particulier à particulier, en plus de celles récupérées auprès des administrateurs de biens comme les agences immobilières.

À la Guadeloupe, un observatoire piloté par l'ADIL a rejoint en 2019 le réseau national des observatoires des loyers et a procédé à sa première collecte de données. Le périmètre d'observation retenu est celui de l'agglomération de Cap Excellence comprenant trois communes : Pointe-à-Pitre, Les Abymes, Baie-Mahault. À la Martinique, un observatoire est en cours de finalisation avec l'ADIL.

Selon les rapporteurs, la mise en œuvre ce type d'observatoires, structures présentes à la Réunion et à la Guadeloupe, doit être généralisée dans tous les territoires. Un observatoire sur les loyers dans le parc social doit également être installé à Mayotte.

---

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

(2) Il devrait pouvoir être mis en place avec les créations de l'agence d'urbanisme et d'une ADIL.

## B. INTERVENIR SUR PLUSIEURS LEVIERS

Comme les rapporteurs l'ont relevé *supra*, de nombreux facteurs nuisent au développement de l'offre de logement en outre-mer, multiplication des acteurs, déficit de foncier aménagé, coûts de construction trop élevés ou présence de populations précaires. C'est pourquoi, des actions visant à accroître la coordination entre tous les acteurs, à mobiliser du foncier aménagé, à œuvrer pour réduire les coûts de construction ou bien encore à accentuer l'accompagnement social des populations contribueront à améliorer la situation.

### 1. Accroître la coordination entre les acteurs

La politique du logement dans les territoires régis par l'article 73 de la Constitution est pilotée à la fois par le ministère en charge du logement et celui de l'outre-mer. Néanmoins, les crédits accordés au logement ultra-marin dépendent d'une dotation budgétaire spécifique, la ligne budgétaire unique gérée par le ministère de l'outre-mer. L'idée qui a présidé à cette disposition était de sécuriser ces crédits accordés à l'outre-mer.

Si la coordination entre les deux ministères semble fluide, le réflexe outre-mer appliqué aux politiques publiques du logement est loin d'être acquis.

À titre d'exemple, les rapporteurs tiennent à souligner qu'il est surprenant que la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) ne s'implique pas davantage en outre-mer malgré la prédominance de l'habitat indigne et informel <sup>(1)</sup>. Il est d'ailleurs significatif que la circulaire du 25 janvier 2018 « *Instruction du Gouvernement visant à donner une nouvelle impulsion à la résorption des campements illicites et des bidonvilles* » ne s'applique pas à l'outre-mer.

De même, les outre-mer ne sont pas représentés au sein des conseils d'administration de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), du Conseil national de l'habitat (CNH) ou de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), ce qu'a déploré M. Michel Pelenc, directeur général de la Fédération SOLIHA. De même, au Bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction du bâtiment (BNTEC) et au CSTB, les professionnels ultramarins souffrent d'un manque de représentativité.

C'est à ce titre, que le PLOM II comprend comme mesure la possibilité d'intégrer une personnalité qualifiée ultra-marine, spécialiste de la construction, au sein de la commission chargée de formuler les avis techniques (CCFAT) du CSTB <sup>(2)</sup>. Les rapporteurs soutiennent cette proposition.

---

(1) On recense environ 15 000 logements indignes en hexagone contre plus de 100 000 en outre-mer selon la Soliha.

(2) Cette commission délivre des avis sur l'emploi des procédés innovants de construction.

Certes, des progrès existent, avec la mise en place d'une commission outre-mer au sein du Conseil national de l'habitat et d'un référent outre-mer au CSTB. De même, les autorités ont annoncé que la circulaire précitée sur la lutte contre l'habitat indigne serait appliquée en outre-mer et qu'un référent outre-mer au sein de la DIHAL serait nommé. Les rapporteurs seront vigilants sur les suites qui seront données à ces annonces.

Une autre difficulté réside dans la superposition de dispositifs relatifs aux politiques de l'habitat, au risque d'une dilution des efforts. M. Matthieu Hoarau, directeur de l'agence Réunion - Océan Indien de la fondation Abbé Pierre, l'a souligné comme la Cour des comptes <sup>(1)</sup> qui dresse le constat suivant : la politique de l'urbanisme, « *partagée entre l'État, les collectivités territoriales ou leurs groupements et les établissements publics fonciers, aboutit à une sédimentation progressive de documents complexes et interdépendants. Si ce schéma peut sembler justifié la plupart du temps en métropole, il prend souvent des allures de millefeuille, peu efficace, à l'échelle des outre-mer* ».

S'agissant des dispositifs d'amélioration de l'habitat, le dispositif piloté par l'État n'est pas le seul, le département et / ou la région peuvent également proposer des aides. À la Guadeloupe, cette situation a favorisé des fraudes comme l'a rappelé M. Pierre Antoine Morand, directeur adjoint de la DEAL. Il préconise la mise en place d'un guichet unique.

Mme Sophie Brocas, directrice générale de la DGOM dressait ce même constat et prônait la mise en place d'une instance opérationnelle regroupant le préfet et les élus locaux.

Une structure existe, les conseils départementaux de l'hébergement et de l'habitat (CDHH). M. Olivier Kremer, directeur de la DEAL de Mayotte, a indiqué qu'au sein de celui de Mayotte des groupes de travail sur des thématiques devraient être mis en place. Il a suggéré que cette instance d'information devienne source de propositions.

#### **Les conseils départementaux de l'hébergement et de l'habitat**

Le CDHH est chargé de veiller à la cohérence des politiques locales en matière d'habitat. Il est présidé par le président du conseil départemental ou de la collectivité territoriale. Le préfet et les services de l'État y assistent.

C'est pourquoi il serait pertinent que ces conseils se réunissent plus souvent. Mme Sophie Brocas, directrice générale de la DGOM, a indiqué que les comités de pilotage territoriaux du PLOM II avaient lieu dans ces instances dans ce but.

Il est primordial, selon les rapporteurs, que l'État et les élus locaux en charge de ces politiques accentuent leur coordination, d'où la nécessaire revitalisation de ces conseils.

---

(1) Cour des comptes, La situation du logement dans les départements et régions d'outre-mer, septembre 2020.

Les collectivités doivent également réduire leurs délais de délivrance des permis de construire ou de garantie d'emprunt. Cette plus grande implication nécessite une ingénierie. Il s'agit là d'un point sensible. Il faut noter qu'une partie des crédits de la LBU, soit 7 millions d'euros est fléchée en ce sens.

## **2. Mobiliser du foncier aménagé**

L'indisponibilité du foncier reste au cœur des difficultés. Avant même d'envisager un programme de construction, l'opérateur doit s'assurer de disposer d'un terrain aménagé. M. Pierre Antoine Morand, directeur adjoint de la DEAL de Guadeloupe, a insisté sur la situation des bailleurs sociaux guadeloupéens qui n'ont pas élaboré de stratégie foncière, ni constitué de réserves foncières ; ils sont donc tributaires des aménageurs qui travaillent en vente en état futur d'achèvement (VEFA) et qui revendent au plus offrant avec des marges substantielles. Depuis 6 ans, leur part est passée de 10 %-15 % à 90 % des programmes de construction.

Les objectifs de zéro artificialisation des sols<sup>(1)</sup> et le nécessaire développement de l'agriculture pour tendre vers la souveraineté alimentaire semblent difficilement accommodables avec la construction de nouveaux logements. C'est pourquoi, la mobilisation du foncier disponible est cruciale et particulièrement la remise sur le marché de terrains gelés par l'indivision.

### ***a. Le fonds friche***

Produire du foncier à coût maîtrisé, situé à proximité des bassins économiques, en limitant l'artificialisation des sols, tel est l'objectif du fonds friche.

Le Plan de relance<sup>(2)</sup> a prévu le déploiement de 9,5 millions d'euros pour le fond friche afin de mener des opérations de recyclage des friches et plus généralement du foncier déjà artificialisé.

Lors de son audition, l'ANRU a indiqué qu'à la Guadeloupe se situait un gisement de friches héritées de programmes de démolitions qui sont de plus, bien situées à proximité du centre-ville. Elles pourraient héberger 500 à 600 logements. En décembre 2021, le ministère des outre-mer a annoncé que l'État apporterait son soutien aux bailleurs sociaux pour la dépollution et la réhabilitation de deux friches à Pointe-à-Pitre en vue de construire de nouveaux logements à hauteur de 500 000 euros.

La deuxième édition du fonds relance friche vient d'être actée. 16 projets ont été retenus en outre-mer. Parmi ceux-ci, on peut citer : à la Martinique, la reconversion de la friche de l'ancien hôpital du Lamentin ou en Guyane, le financement par l'État d'une étude en vue de résorber le secteur d'habitat spontané

---

(1) Article 192 de la loi [n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le changement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets](#) codifié à L. 101-2 du code de l'urbanisme.

(2) Plan de relance économique de la France 2020-2022.

Sablance à Macouria. À Mayotte, ce sera une subvention d'environ 600 000 euros qui sera versée au projet de ZAC porté par le bailleur social la Société immobilière de Mayotte (SIM). Enfin, à La Réunion, 1,6 million d'euros sera consacré à la dépollution et à la construction de logements sur le site de l'ancienne usine sucrière de Pierrefonds à Saint-Pierre.

### ***b. Constituer des réserves foncières***

#### ***i. Les établissements publics fonciers***

Des établissements publics fonciers ont été créés afin d'accélérer la mise à disposition de foncier aménagé aux opérateurs et promoteurs. La Réunion a fait figure de précurseur avec la mise en place en 2002 d'une telle structure, les Antilles ont suivi en 2011 pour la Martinique et en 2013 pour la Guadeloupe. En 2017, ce fut au tour de Mayotte et de la Guyane de s'en doter.

À Mayotte, la SIM a passé un contrat avec l'Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) pour pouvoir lui acheter du foncier aménagé pour tenter de trouver une solution au déficit de terrains. Il en est de même, en Guyane, entre les bailleurs sociaux la Société immobilière de Kourou (SIMKO) et la Société immobilière de la Guyane (SIGUY) et l'Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane (EPFAG).

La Polynésie ne dispose pas d'établissement public foncier, il serait pertinent de mettre en place ce type d'instrument selon les rapporteurs.

#### ***ii. Les opérations d'intérêt national***

Une opération d'intérêt national (OIN) est censée planifier les orientations pour structurer le territoire, prévoir la construction de logements mais aussi d'équipements collectifs. En outre-mer, ce dispositif a été mis en place en Guyane en 2016 et est en cours à Mayotte. Dans ce dernier territoire, il est conditionné à l'adoption du schéma d'aménagement régional (SAR) qui devrait aboutir en septembre 2022. M. Yves-Michel Daunar, directeur général de l'Établissement public foncier de Mayotte (EPFAM) a indiqué que sa mise en place serait de nature à simplifier des procédures administratives, notamment environnementales (zone de dérogation dans un créneau spatio-temporel strictement encadré) et à rendre automatique les procédures d'urgence permettant la maîtrise foncière dès que l'arrêté de déclaration d'utilité publique est pris.

Pour faciliter le rattrapage du retard d'aménagement du foncier en Guyane, l'État a créé une OIN. Cette dernière prévoit notamment la cession gratuite de foncier de l'État au profit de l'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane (EPFAG). Le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dit 3DS, en cours d'adoption, prévoit de déplaçonner les cessions

d'immeubles domaniaux aux communes guyanaises et à leurs groupements en vue de constituer des réserves foncières <sup>(1)</sup>.

L'EPFAG va récupérer des terrains vierges de l'OIN cédés gratuitement pour créer des logements de qualité de type éco-quartier et opérer un rattrapage en équipements (écoles, réseaux), et ce de manière plus rapide. M. Denis Girou, directeur général de l'EPFAG a souligné qu'auparavant, on construisait une ZAC tous les trois, quatre ans, alors que, depuis deux ans, huit ZAC sont en cours. Ce foncier sera rétrocédé aux communes pour moitié en logement social et pour l'autre moitié en logement libre. Des lots pour les maisons individuelles sont également prévus <sup>(2)</sup>.

La disposition contenue dans le projet de loi relatif à la différenciation, décentralisation et la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale dit 3 DS en cours d'adoption, vise à accélérer les procédures pour éviter que les terrains viabilisés soient occupés illégalement et, notamment, réduire le délai pour transférer du foncier en simplifiant les procédures environnementales. Ainsi, à titre expérimental et pour 3 ans, l'obligation de réaliser une enquête publique est remplacée par la participation du public <sup>(3)</sup>.

Ce gain de temps est d'autant plus précieux que les travaux de fondation ou de terrassement ne peuvent se dérouler que lors de la saison sèche (de septembre à novembre).

### iii. Les Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain

De même, les Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), ont été créés pour répondre au déficit de foncier aménagé en outre-mer.

Ils coordonnent les interventions financières de l'Union européenne, de l'État et des collectivités territoriales, en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation des équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces déjà urbanisés ou qui ont vocation à l'être en vertu des documents d'urbanisme applicables, principalement la réalisation de l'équipement voirie et réseaux divers (VRD). Le fonds régional participe également au financement des études préalables à la réalisation de ces opérations.

À Mayotte, en 2020/2021, l'État a consacré 5,3 millions d'euros et le conseil départemental 9,5 millions d'euros ; en 2021, ce sera 13 millions d'euros de la part de l'État.

---

(1) Article 83.

(2) Audition dans le cadre du projet de loi dit 3DS.

(3) Article 83 bis A.

Une des limites à ce dispositif est l'inégale contribution des collectivités territoriales pour abonder ce fonds. Ainsi, à la Guadeloupe M. Pierre Antoine Morand, directeur adjoint de la DEAL, a déploré que le FRAFU sur ce territoire ne soit financé que par l'État. Mme Sabine Rivière, référente habitat de l'agence d'urbanisme de La Réunion, a confirmé que sur l'île ce dispositif était sous-utilisé. Entre 2017 et 2020, 51 millions d'euros ont été dépensés majoritairement sur le territoire Ouest. Selon Mme Sabine Rivière, les collectivités sont réticentes car le dispositif comporte des lourdeurs administratives et ces opérations s'effectuent sur du long terme (25 ans). Elle préconise une plus grande mobilisation de ce dispositif car il permet un meilleur équilibre financier pour les opérations des bailleurs sociaux. Elle a cité comme exemple, la réalisation de l'éco-quartier dans la commune de La Possession qui a bénéficié de 20 millions d'euros à ce titre.

Selon les rapporteurs, les fonds européens et les contributions des collectivités territoriales devraient être mobilisés plus fortement.

### *c. Consolider les titres fonciers*

Enfin, afin de remettre sur le marché à la fois du terrain et des biens privés, gelés par des situations d'indivision, plusieurs évolutions législatives ont été adoptées.

#### *i. La prescription acquisitive*

L'article 117 de la loi du 28 février 2017 dite EROM<sup>(1)</sup> permet au possesseur d'un bien situé à la Guadeloupe, à la Martinique, à La Réunion, en Guyane, à Saint-Martin et à Mayotte qui en est devenu propriétaire, en vertu de la prescription acquisitive, de faire constater sa possession dans un acte de notoriété qui pourra sous certaines conditions constituer un titre de propriété. Par ailleurs, une prescription trentenaire ne pourra plus être contestée que dans un délai de cinq ans. Ce dispositif est temporaire et concerne les actes de notoriété dressés et publiés avant le 31 décembre 2027.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, ces dispositions sont applicables<sup>(2)</sup>. Le décret précise le contenu de cet acte de notoriété qui devra comprendre des témoignages et des éléments apportant la preuve des actes matériels qui caractérisent la possession du bien ainsi que les modalités de publicité de l'acte de notoriété.

---

(1) Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

(2) Décret n° 2017-1802 du 28 décembre 2017 relatif à l'acte de notoriété portant sur un immeuble situé en Corse, à la Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Mayotte ou à Saint-Martin.

ii. La sortie de l'indivision

La loi du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale dite loi Letchimy <sup>(1)</sup> déroge au principe de l'unanimité des indivisaires pour opérer la vente ou le partage sous certaines conditions :

- Les successions doivent être ouvertes depuis plus de dix ans ;
- La demande doit émaner des propriétaires qui disposent de plus de la moitié des droits.

La majorité simple (51 % des droits) des indivisaires permet au notaire d'instrumenter sans passer par le juge.

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

L'exigence de l'unanimité reste maintenue lorsque le bien immobilier indivis constitue le local d'habitation dans lequel réside le conjoint survivant ou lorsque l'un des indivisaires est incapable (mineur, majeur protégé) sauf autorisation du juge des tutelles ou du conseil de famille ou encore lorsque l'un des indivisaires est présumé absent.

Le notaire, librement choisi par les indivisaires, devra tout d'abord notifier le projet de vente ou de partage à l'ensemble des autres parties.

La notification ouvre ensuite un délai de trois mois aux autres indivisaires pour exprimer leur éventuelle opposition à la vente ou au partage. Ce délai est même porté à quatre mois lorsque les parts indivises portant sur le bien immobilier sont détenues par au moins dix indivisaires ou lorsqu'au moins un indivisaire a établi son domicile à l'étranger. En cas d'opposition dans le délai requis, le ou les indivisaires de plus de la moitié des droits peuvent alors saisir le tribunal de grande instance pour être éventuellement autorisés à passer l'acte de vente ou de partage. L'autorisation judiciaire de la vente ou du partage rend ensuite l'acte opposable à l'indivisaire. En revanche, en l'absence d'opposition, la vente ou le partage est opposable aux indivisaires qui n'étaient pas à l'initiative du projet.

Des référents indivision ont été nommés dans certaines communes. La loi a eu un effet dissuasif en incitant des familles à procéder à l'amiable aux sorties d'indivision.

Néanmoins, elle ne reste qu'une première étape car les résultats observés restent décevants. Subsiste la difficulté à établir la généalogie et le grand nombre d'indivisaires, souvent sur plusieurs générations.

---

(1) Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

Les procédures juridiques sont également coûteuses. M. Matthieu Hoarau, directeur de l'agence Réunion - Océan Indien de la fondation Abbé Pierre a cité l'exemple d'une succession qui réunit 150 indivisaires et dont les frais notariés pourraient s'élever jusqu'à 250 000 euros. C'est pourquoi, des collectivités ont mis en place des dispositifs d'aide. À La Réunion, le département peut verser une aide à la régularisation du statut d'occupation. Sous condition de ressources, cette aide porte sur la prise en charge partielle ou totale des frais d'actes notariés liés à la transmission de biens, à un partage entre héritiers ou à un acte de renonciation à un usufruit. À la Martinique, la caisse d'allocation familiale (CAF) couvre 90 % des dépenses nécessaires à la sortie amiable ou judiciaire de l'indivision, avec un plafond de 10 000 euros pour les personnes allocataires de la CAF et éligibles aux aides de l'ANAH.

Ce dispositif présente des limites, comme l'a souligné Mme Miguelle Mambert, cheffe du service logement ville durable de la DEAL de Martinique. En premier lieu, le mécanisme est réservé aux allocataires de la CAF ce qui exclut les personnes âgées. Ensuite, il impose aussi un préfinancement des indivisaires au notaire avant le versement de l'aide. C'est pourquoi, elle propose d'envisager de verser l'aide directement aux notaires. Les rapporteurs soutiennent cette proposition.

Les rapporteurs appellent à mieux communiquer sur ces nouvelles dispositions de sortie de l'indivision ainsi que sur les aides financières proposées.

Les notaires, de leur côté, doivent s'emparer du nouveau dispositif.

En octobre 2020, le rapporteur de la loi précitée M. Serge Letchimy, député de Martinique auditionné par la commission des lois, constatait les difficultés d'application de la loi et regrettait la prudence des notaires, qui craignent de trouver leur responsabilité engagée.

Un décret<sup>(1)</sup> a donc complété le dispositif législatif pour définir les modalités de publicité de la notification du projet de vente ou de partage à l'ensemble des autres parties et de sa publication sur divers supports, y compris dans un journal d'annonces légales. Elle peut résulter soit :

- d'un affichage de l'extrait, soit en mairie, sur le territoire de laquelle est situé l'immeuble, soit sur l'immeuble objet de la vente ou du partage ;
- soit d'une publication de l'extrait sur le site de la chambre des notaires dans le ressort de laquelle est situé l'immeuble.

La notification devra comporter un certain nombre d'indications quant aux indivisaires à l'origine de la démarche et au bien concerné. L'immeuble devra ainsi être désigné, le prix de vente précisé ; la notification devra comporter l'indication

---

(1) Décret n°2020-1324 du 30 octobre 2020 relatif aux modalités de publicité des projets de vente ou de partage portant sur des droits immobiliers indivis situés à la Guadeloupe, Martinique, Guyane, à La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

de la valeur du bien estimée par deux professionnels qualifiés. La répartition du prix en cas de vente ou des lots réalisés en cas de partage devra aussi être indiquée.

En 2020, le garde des Sceaux, M. Éric Dupont-Moretti, a exhorté les notaires à mettre en œuvre cette loi lors du congrès des notaires, soulignant combien leur implication était primordiale.

Selon les rapporteurs, la mise en place d'un groupement d'intérêt public (GIP) dans chacun des territoires permettrait de faciliter la reconstitution des titres de propriété. À la Martinique, une ligne de crédit de 2,4 millions d'euros est inscrite au contrat de convergence afin d'installer un GIP titrement. Sa gouvernance devrait être assurée par une personnalité qualifiée.

À Mayotte, la commission d'urgence foncière a vocation à se transformer en GIP titrement. En outre, Mme Bertheline Monteil, présidente de la CUF, suggère de mettre en place un juge judiciaire spécialisé en matière foncière afin de régler les litiges liés au titrement.

Par ailleurs, Mme Sylvie Pons-Servel, présidente de la chambre des notaires de La Réunion a suggéré d'inciter les maires à utiliser la procédure de biens sans maître ou les successions en déshérence afin de récupérer des biens gelés.

#### **Les biens sans maître**

Définis à l'article L.1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), les biens sans maître sont des biens immobiliers dont le propriétaire est soit inconnu, soit disparu ou décédé. On distingue deux cas de figure :

- des biens faisant partie d'une succession ouverte depuis plus de trente ans et pour laquelle aucun successible ne s'est présenté ;
- des biens sans propriétaire connu et pour lesquels la taxe foncière n'a pas été acquittée depuis plus de trois ans ou a été acquittée par un tiers.

Dans le premier cas, les biens appartiennent à la commune sur le territoire duquel ils sont situés, sauf si celle-ci renonce à exercer ses droits au profit de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont elle est membre. Si ce dernier renonce également à ses droits, la propriété est transférée de plein droit à l'État, sauf exception.

Dans la deuxième situation, une procédure particulière est prévue dans le CGPPP. Le maire doit tout d'abord prendre un arrêté constatant que l'immeuble réunit les conditions d'un bien présumé sans maître. Une publicité particulière de cet acte doit ensuite être effectuée pour permettre à l'éventuel propriétaire de contester la procédure. Si tel n'est pas le cas dans un délai de six mois suivant la dernière mesure de publicité, alors l'immeuble est présumé sans maître. La commune ou l'EPCI peut alors, par une délibération, l'incorporer dans son domaine. Cette incorporation est constatée par arrêté du maire ou du président de l'EPCI. À défaut de délibération prise dans un délai de six mois, la propriété revient à l'État.

### **3. Réduire les coûts de construction**

Si certaines données semblent incompressibles notamment du fait de l'étroitesse des marchés, des améliorations pourraient être trouvées pour limiter les surcoûts. L'adaptation des normes nationales aux réalités locales, l'utilisation de matériaux locaux, l'importation de pays voisins seraient des facteurs de progrès.

La mutualisation des achats de matériaux par les bailleurs sociaux serait également une piste. De même, à Mayotte, l'implantation d'une coopérative regroupant les artisans du bâtiment et des travaux publics permettrait de réduire les prix des travaux.

### *a. Adapter les normes*

L'application sans discernement des normes nationales de construction au bâti ultra-marin n'est pas sans inconvénients.

En premier lieu, le respect de normes contraignantes conduit à un renchérissement des coûts de construction. M. Philippe Pourcel, directeur général adjoint en charge des outre-mer de CDC Habitat, l'a rappelé, pour pouvoir proposer des loyers très bas, il est impératif que le prix de revient de la construction soit compétitif. C'est l'enjeu du projet TOTEM développé *supra*. Le CSTB a listé des domaines de renchérissement de ces coûts, menuiseries extérieures, assainissement, revêtements des façades ou eau chaude sanitaire. M. Etienne Crépon, directeur du CSTB, a suggéré de proposer des niveaux de performance différents. Il conviendrait de ne retenir que les normes essentielles et de ne pas reprendre forcément toutes celles applicables en hexagone.

En deuxième lieu, l'application de ces normes n'est pas adaptée aux spécificités locales notamment dans le cas des normes parasismiques ou anticycloniques. Lorsque des territoires cumulent ces deux risques, l'utilisation du béton pour consolider les bâtiments afin qu'ils soient plus résistants aux forts vents n'est pas forcément adéquat en cas de risque sismique. Une réflexion est menée sur la création de refuges où se regrouperaient les habitants d'un quartier pour pallier ces incohérences.

De même, M. Philippe Pourcel, directeur général adjoint en charge des outre-mer de CDC Habitat, a pointé la contradiction entre les normes relatives à la ventilation et celles relatives à l'isolation phonique.

Enfin, il arrive que ces normes ne soient pertinentes que dans certains territoires ultra-marins. Mme Catherine Morel, directrice du CAUE de l'île de La Réunion, a regretté que les normes s'appliquent de la même manière à tous les départements d'outre-mer ; elle a cité la modification en cours des règles de calcul appliqué aux vents cycloniques suite à l'ouragan Irma qui entraîneront un surcoût. Or, toute la filière à l'unanimité <sup>(1)</sup> juge cette norme trop contraignante pour La Réunion.

S'agissant de la réglementation thermique et acoustique, un savoir-faire existe qui permet de répondre aux exigences d'un climat tropical humide. C'est pourquoi, la DHUP gagnerait à se reposer sur l'expertise locale.

---

(1) Armos, ordre des architectes, BTP.

En effet, l'habitat local a de longue date cherché à se protéger de la chaleur et des rayons solaires, mettant en pratique des techniques de ventilation naturelle. À La Réunion, un logiciel d'audit thermique pour bâtiments existants ou neufs en pays chauds dénommé Batipéi, analyse les mécanismes thermiques à l'origine des surchauffes et remonte directement aux causes en les priorisant selon leur contribution à cette surchauffe. Il a été utilisé par exemple pour la réhabilitation de quartier de logements ANRU et des lycées.

De même, Mme Catherine Morel, directrice du CAUE de l'île de La Réunion, a cité la mise en place d'une architecture bioclimatique tropicale dans la ville de La Possession. Les bâtiments ont été construits pour assurer une circulation traversante de l'air et sont végétalisés afin de procurer un confort thermique naturel.

En Polynésie, M. Olivier Solari, directeur de l'Agence d'aménagement et de développement des territoires de la Polynésie française (AADT) a cité la construction d'espaces extérieurs couverts autour de la maison pour réduire l'apport direct de la chaleur dans le bâti, et limiter la consommation énergétique. Par ailleurs, ils constituent aussi des espaces de vie.

Une première avancée a consisté dans l'élaboration par le ministère chargé de la construction en 2010 d'une réglementation spécifique adaptée aux DOM, la RTAA DOM (Réglementation thermique, acoustique et aération), révisée en 2016 qui s'applique à La Réunion et en Guyane. Elle devrait être mise en place en 2022 à Mayotte. Les Antilles sont allées plus loin en édictant des réglementations propres à leur territoire, la réglementation territoriale de Guadeloupe depuis 2011 et la réglementation territoriale de Martinique depuis 2013. Selon les rapporteurs, ce type d'initiative doit être généralisée. La nouvelle réglementation RE2020 n'aurait pas vocation à s'appliquer outre-mer selon la DGOM.

Les rapporteurs préconisent de prendre plus en compte l'expertise ultra-marine dans la rédaction des normes de construction qui auront vocation à s'appliquer en outre-mer. Ils appellent, de plus, à faire du cousu main, territoire par territoire, et ne pas considérer les outre-mer comme un ensemble homogène pour l'élaboration de ces normes.

### ***b. Utiliser des matériaux biosourcés***

L'utilisation de matériaux locaux permettrait de limiter les importations. Ces dernières entraînent des frais de transport, des taxes (octroi de mer) qui renchérissent leurs prix et occasionnent des délais. Elles sont donc un facteur incontestable de surcoût. Cette pratique est de plus contraire aux objectifs de transition écologique.

Par ailleurs, ces matériaux ne sont pas forcément adaptés aux climats, aux modes de construction locaux. Or, dans chaque territoire se trouvent des gisements de matériaux biosourcés.

Mme Sandrine Mathiot, directrice de l'USHOM, a pris pour exemple Mayotte qui subit un prix du béton très élevé, supérieur à celui de La Réunion. Cette situation résulte d'un manque de concurrence. Or, depuis 1978, s'est développée à Mayotte une filière de brique de terre compressée (BTC) qui a pour avantages d'être un isolant thermique et d'utiliser des ressources locales. Délaissée ces dernières années, cette filière devrait être relancée permettant des coûts de construction inférieurs, d'autant plus qu'elle a obtenu une norme de l'Association française de normalisation de référence (AFNOR) et son ATEX (appréciation technique de l'expérimentation) de la part du CSTB. La commande par le rectorat de bâtis en utilisant la brique va dans ce sens. M. Olivier Kremer, directeur de la DEAL de Mayotte, a souligné que la BTC présentait des qualités thermiques et énergétiques, et ne nécessitait que peu d'enduit ou de peinture. C'est pourquoi il a indiqué que l'Agence qualité construction avait été saisie en novembre 2021 afin d'élaborer les règles pour son utilisation pour veiller notamment à respecter les normes parasismiques.

D'autres gisements existent.

À la Martinique, l'association Kebati est porteuse du projet de la filière bambou. Cette plante incorporée dans un torchis de terre et de paille permettrait de créer des parois aussi solides que le béton et répondrait aux normes parasismiques ou anticycloniques.

À la Guadeloupe, l'université des Antilles étudie le ciment fibro-renforcé. L'incorporation de fibres végétales comme les fibres de bagasse de la canne à sucre, les fibres de coco, de bananiers ou d'agaves dans le ciment améliore son pouvoir d'isolation thermique. L'objectif est d'éviter l'importation de matériaux comme le verre ou les fibres synthétique et d'éviter la climatisation.

En Guyane, les différentes variétés de bois permettent de répondre aux besoins de charpente, de menuiserie ou de couverture.

Si la DHUP et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ont conduit des études de faisabilité de développement de ces filières, leur mise en place doit maintenant se concrétiser. Les rapporteurs suggèrent que les crédits du Plan relance soient fléchés en ce sens. L'article L.228-4 du code de l'environnement qui incite à leur utilisation lors de commande publique « *la commande publique tient compte notamment de la performance environnementale des produits, en particulier de leur caractère biosourcé.* »<sup>(1)</sup> doit servir de levier.

Il n'en reste pas moins que ces matériaux doivent être homologués par le CSTB pour pouvoir être utilisés dans les constructions et être ainsi couverts par les assurances. Mme Catherine Morel, directrice du CAUE de l'île de La Réunion, a déploré que cette phase soit trop longue, tout comme Mme Sandrine Mathiot,

---

(1) Article 144 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

directrice de l'USHOM, qui au vu de délais moyens des avis techniques pris par le CSTB de 18 mois suggère de les raccourcir. Les rapporteurs partagent cette analyse.

M. Michel Bucher, conseiller habitat et accessibilité du CAUE de Martinique, a abondé dans ce sens en indiquant que des expérimentations avaient été menées sur le bambou ou les sargasses dans son territoire mais que manquait la phase de validation.

Il faudrait aussi pouvoir tester les nouveaux matériaux bio-sourcés localement. Mme Catherine Morel a indiqué qu'on attendait une convention avec l'ADEME sur l'emploi du vétiver.

### *c. Importer des bassins géographiques proches*

Plutôt que de les importer de l'hexagone ou de l'Europe, les matériaux pourraient provenir de pays voisins, ce qui permettrait des coûts moindres. Une opportunité se présente avec l'initiative prise par la Commission européenne de réviser le règlement des produits de construction afin d'introduire des marquages spécifiques pour chaque région ultrapériphérique (RUP), ce qui permettrait de les substituer au marquage CE. Dans ce cadre, la DHUP a confié au CSTB le soin d'élaborer un tableau d'équivalence avec les normes CE pour une liste de matériaux des zones géographiques proches. M. Etienne Crépon, président du CSTB, a indiqué qu'une liste de huit types de produits lourds comme le plâtre, l'acier, le béton armé, le ciment ou le contreplaqué avait été retenue. Les Antilles et Saint-Pierre et Miquelon, pourraient profiter de leur proximité avec les États-Unis pour s'approvisionner en matériaux de qualité.

Ce travail doit s'accompagner de la mise en place de commissions locales d'experts (composées de professionnels et des services de l'État) qui statueraient sur les demandes de mise sur le marché de ces produits de construction provenant de pays du bassin géographique proche. Les rapporteurs soulignent qu'il est urgent de finaliser ce dispositif. Par ailleurs, ces commissions devront intégrer des représentants des compagnies d'assurance pour éviter tout contentieux ou refus d'assurance.

L'outre-mer pourrait ainsi devenir une vitrine des circuits courts et du développement durable.

## **4. Accentuer l'accompagnement social**

### *a. Prévenir les impayés*

Beaucoup de ménages précaires méconnaissent les dispositifs d'aide au logement ou peinent à constituer des dossiers. Or, la multiplication des impayés fragilise les bailleurs sociaux et obère d'autant les programmes de construction.

C'est pourquoi, CDC Habitat a mis en place un plan d'action pour lutter contre les impayés. M. Philippe Pourcel, directeur général adjoint en charge des

outré-mer de CDC Habitat, l'a détaillé lors de son audition. En premier lieu, les paiements des loyers s'effectuent désormais en fin de mois pour mieux coïncider avec le versement des aides. En deuxième lieu, les agences proposent un accompagnement social aux locataires afin de prévenir les impayés. Ces initiatives donnent des résultats, le taux d'impayés qui était de 25,6 % en 2018 est passé à 21,7 % en 2020. À Mayotte, la fédération SOLIHA a accompagné une trentaine de familles dans la maîtrise des factures.

Une autre initiative originale le dispositif Axel, porté par CDC Habitat, est déployé à La Réunion. Elle permet de proposer aux locataires des services de recherche d'emploi ou de formation en partenariat avec le régiment du Service militaire adapté (RSMA), l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ou Pôle emploi. Ce type de service permet d'éviter les défauts de paiement à terme.

### ***b. Responsabiliser les occupants***

Les compagnons bâtisseurs accompagnent les réparations locatives, réalisent des médiations entre le bailleur et le locataire sur les droits et devoirs de chacun et délivrent des conseils techniques par l'intermédiaire d'un dispositif de bus itinérant, le « Bricobus ». À La Réunion, un « Bricobus » circule depuis 2020 dans les quartiers politique de la ville du Territoire de la Côte Ouest (TCO). Un autre « Bricobus » à destination des communes rurales est en projet. À la Guadeloupe ce dispositif sillonne le Grand Sud Caraïbes.

Ils réalisent aussi du prêt d'outillage, de petit matériel de peinture, de menuiserie, d'électricité avec des « outilhèques ». Ces lieux dispensent également des conseils. Les compagnons bâtisseurs les ont développés dans l'Ouest guyanais.

Enfin, pour apprendre aux ménages à économiser l'énergie, l'USHOM a mis en place un programme dénommé « ECO-DOM ». Ce programme de cours en ligne propose des outils pédagogiques, traduits dans les langues régionales, qui favorisent les économies d'énergie et *in fine* réduisent les charges des ménages.

Les compagnons bâtisseurs développent également des chantiers solidaires.

Ils ont été lauréats de l'appel à projets « 100 % inclusion » lancé par le Ministère du travail et de l'emploi avec leur projet Horizon. Fondé sur la pédagogie du « faire », « faire avec », « faire ensemble » et sur le compagnonnage autour du chantier, lieu de vie, ce projet a pour ambition d'accompagner des habitants en situation précaire sur 3 ans dans un parcours d'inclusion sociale et professionnelle. Horizon est déployé à la Martinique, en Guyane, à La Réunion et à Saint-Martin.

À La Réunion, à Saint-Denis, les locaux du centre régional d'information jeunesse (CRIJ) seront rénovés grâce à cette initiative. Elle permettra d'encadrer des jeunes pour parfaire leur formation dans les métiers du bâtiment tout en les accompagnant dans leurs projets professionnels.

Dans un autre domaine, les documents d'urbanisme, les communes guyanaises sensibilisent leurs administrés aux démarches à accomplir.

### **C. RELEVER LE DÉFI DE LA PLANIFICATION URBAINE**

Penser l'environnement dans lequel sont construits ou réhabilités des logements permet une plus grande cohésion sociale, un développement économique plus harmonieux.

Les politiques de l'habitat en outre-mer doivent être appréhendées de manière globale, en organisant mieux les mobilités et en évitant l'étalement urbain. L'habitat indigne doit enfin disparaître. C'est tout l'enjeu des programmes de renouvellement urbain, qui doivent être intensifiés.

Par ailleurs, une réflexion doit être conduite sur le développement d'un habitat plus adapté aux modes de vie locaux, plus écologique et moins coûteux.

#### **1. Se doter d'outils prévisionnels**

La Cour des comptes l'a souligné, les difficultés à cerner les besoins de logement nuisent à toute planification. <sup>(1)</sup>

L'outil Otelo (outil pour la territorialisation de la production de logements) permet d'estimer les besoins en logements sur chaque territoire. Il est mis à disposition des services de l'État *via* les DEAL ainsi qu'au service des collectivités territoriales. Or, cet outil de planification ne s'applique pas en outre-mer. La DGOM et la DHUP ont argué que certaines données spécifiques comme l'habitat informel ne figuraient pas dans les paramètres. En attendant une mise en œuvre adaptée à l'outre-mer prévue pour 2022, l'utilisation des bases de données des observatoires des agences d'urbanisme est primordiale.

#### **Les observatoires des agences d'urbanisme**

##### La Réunion (AGORAH) :

- Observatoire du foncier économique ;
- Observatoire réunionnais de l'habitat indigne ;
- Observatoire des mobilités durables et de l'intermodalité ;
- Observatoire des loyers privés de La Réunion ;
- Observatoire des équipements ;
- Observatoire réunionnais des déchets ;
- Observatoire des transactions immobilières et foncières.

---

(1) Cour des comptes, La situation du logement dans les départements et régions d'outre-mer, septembre 2020.

Un observatoire de l'habitat et du foncier est en préfiguration. Ce type d'outil figure dans le PLOM II qui prévoit de : « *mettre en place dans chaque territoire des observatoires locaux du foncier, du logement et de l'habitat, intégrant le suivi du foncier, des loyers privés, des transactions et des copropriétés dégradées.* »

Martinique (ADDUAM) :

- Observatoire territorial de Martinique ;
- Observatoire territorial des transports de Martinique ;
- Terres, Équipements, Réserves foncières, Réhabilitation des quartiers agricoles (TERRA).

Guyane (AUDeG) :

- Observatoire de l'habitat ;
- Observatoire de l'économie ;
- Observatoire du foncier.

En Polynésie ce sont deux observatoires qui seront créés, l'observatoire de l'habitat et un observatoire des mobilités, fort utile sur un territoire où 280 000 habitants sont répartis sur 5 archipels.

Ces observatoires sont rattachés aux agences d'urbanisme. Quatre agences œuvrent, à la Martinique, en Guyane, à La Réunion et en Polynésie ; celle de Mayotte est en cours de création et celle de Guadeloupe n'a plus d'activité. Les rapporteurs insistent sur la nécessité de redynamiser cette dernière.

Ces agences sont chargées d'identifier les gisements fonciers des communes et de les classer en zone urbaine ou agricole, de s'assurer si ces terrains sont libres d'occupation ou non. Ce recensement servira au développement de projets de logements ou d'équipements publics comme des écoles.

Elles réalisent également un outil précieux, la cartographie de l'habitat indigne. À la Martinique, l'agence a identifié 142 quartiers, ce qui permet d'accompagner les politiques de résorption de l'habitat indigne.

L'agence guyanaise, de son côté, édite un atlas de l'habitat spontané, tous les 5 ans, qui est élaboré à la fois par des observations aériennes (images satellites, drones) mais aussi terrestres grâce à l'aide des agents de l'Office national des forêts (ONF).

En Guyane, l'AUDeG, lors de son audition, a évoqué son travail sur la propriété foncière et l'habitat spontané.

Un observatoire foncier, mis en place en 2017, traite de la propriété, du marché, du gisement et de l'occupation du foncier. Cet outil est un instrument de connaissance, d'expertise et de lieu d'échanges. La collecte des données est un souci car Mme Juliette Guirado, directrice de l'AUDeG, a souligné que l'observatoire devait redresser les bases de données nationales qui ne correspondaient pas au terrain. À titre d'exemple les données INSEE sur la population sont sujettes à caution, tant l'évolution démographique est rapide. D'ailleurs, M. Gilles Adelson, vice-président de l'agence, a souligné l'intérêt de disposer d'un tel outil prévisionnel alors que la Guyane est un pays à construire, dans lequel il est important d'avoir une vision claire sur son développement à l'aune d'une trentaine d'années.

## 2. Revitaliser les zones urbaines

Densifier les espaces habités ou les zones économiques est une solution pour éviter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. Seule une meilleure répartition des zones d'activité permettra d'éviter le mitage. Comme l'a souligné, le directeur de la DEAL de Mayotte, M. Olivier Kremer, pour parvenir à lutter contre l'artificialisation des sols, il faut mener une réflexion d'ensemble qui prenne en compte aussi bien le logement que les écoles, les services publics, les commerces et les modes de déplacement.

### **Un exemple de mixité sociale et fonctionnelle : l'Éco-cité du Territoire de la Côte Ouest (TCO)**

Cette éco-cité du TCO, labellisée éco-cité insulaire et tropicale, regroupe trois communes, La Possession, le Port et Saint-Paul sur 5 000 hectares. Ce projet, appelé à durer une trentaine d'années, prévoit notamment la construction de 35 000 logements, de 200 hectares d'espaces verts, de 37 kilomètres de nouvelles voies pour les transports en commun et de 350 000m<sup>2</sup> dédiés aux activités économiques.

Pour atteindre la mixité sociale, le volet logement du projet propose une nouvelle offre de logements sociaux et en accession sociale à la propriété ainsi que le développement d'une offre de logements spécifiques comme des logements étudiants, des logements évolutifs ou des résidences pour personnes âgées.

Des zones sont définies en fonction de leurs activités. Pour le commerce, un centre commercial est situé au Port tout en maintenant des magasins de proximité dans un rayon de 10 minutes pour les habitants de la zone. Les activités de loisir sont concentrées à Saint-Paul avec un multiplexe et un stade. Quant à l'activité économique, elle est située au Port où des activités tertiaires seront développées.

Enfin La Possession est la vitrine des innovations architecturales avec l'aménagement du front de mer et la création d'un éco-quartier développé *supra*.

L'objectif est de renforcer l'attractivité de cette zone pour les jeunes actifs et ainsi d'éviter le flux de 9 000 véhicules convergeant vers le Port venant du Sud et du Nord chaque matin et effectuant le trajet en sens inverse le soir.

### ***a. Organiser les mobilités***

Beaucoup de ménages précaires ne disposent pas de voiture. Les jeunes peinent également à financer les cours de conduite. En l'absence d'offre de transport en commun, il est donc primordial que les programmes de construction de logements soient situés à proximité des centres de vie économique et proches des services publics. C'est loin d'être le cas en outre-mer avec la réalisation de programmes sur d'anciens terrains agricoles isolés. À La Réunion, le quartier de la Ravine blanche était coupé du centre-ville de Saint-Pierre.

L'exemple de la Martinique est représentatif. On compte sur l'île une voiture pour deux habitants, environ 120 000 véhicules transitent tous les jours vers l'agglomération foyale qui concentre 80 % de l'activité économique. En 2011, l'Agence d'urbanisme et d'aménagement de Martinique (ADUAM) a chargé l'observatoire territorial des transports de Martinique de mener une étude afin d'élaborer un plan de déplacement urbain. Une première réalisation a vu le jour : à Fort-de-France, depuis 2018, un transport en commun en site propre (TCSP) dessert le centre-ville et sa périphérie, le Lamentin et l'aéroport afin de décongestionner la ville. Des parkings relais sont prévus aux terminus. À la Martinique,

Mme Miguelle Mambert, cheffe du service logement ville durable de la DEAL, a indiqué que son service veillait à ce que les nouveaux programmes de logements soient situés près des lieux de vie.

Les rapporteurs suggèrent d'intégrer systématiquement un volet mobilité dans chaque nouveau programme de construction. Ils plaident également pour un plus grand développement de l'offre de transports en commun.

À la Guadeloupe, la mise en place d'une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) unique en 2022 devrait faciliter la structuration des transporteurs. Dans la pratique, actuellement, la région et le département gèrent en doublon le transport urbain et interurbain. La Guadeloupe doit faire face également à une double insularité, c'est pourquoi l'observatoire des transports finalise une étude pour développer le transport maritime au sein de l'archipel.

Mayotte pâtit également d'une saturation de son réseau routier. C'est pourquoi, un plan global de transport et de déplacement a été élaboré en 2018. Ce document cadre, non contraignant, élaboré en partenariat entre l'État, le Département et la Communauté d'agglomération Dembéné Mamoudzou (CADEMA) prévoit à l'horizon 2034 :

- le déploiement des transports collectifs ;
- une normalisation des taxis ;
- le développement des navettes maritimes ;
- l'incitation au développement du covoiturage ;
- l'amélioration du réseau routier départemental avec l'élargissement de la voirie, la création de carrefours, le contournement de la ville de Mamoudzou, la rénovation de ponts comme celui de Mangajou (pont à circulation alternée) dont les travaux d'agrandissement ont commencé en septembre 2021.

Quant à La Réunion, pour fluidifier le trafic vers Saint-Denis, une route, la nouvelle route du littoral, est en cours de construction depuis 2013. L'objectif est de développer des modes de transports plus respectueux de l'environnement par l'intégration des bus, d'un mode ferroviaire léger mais aussi d'une piste cyclable.

Ce projet rencontre de nombreuses difficultés techniques et financières et sa mise en service complète est retardée. La chambre régionale des comptes de La Réunion a estimé le surcoût à 300 millions d'euros. <sup>(1)</sup>

Le développement de mobilités douces doit également être encouragé.

---

(1) *Chambre régionale des comptes*, La région Réunion, rapport d'observations définitives exercice 2015 et suivants, novembre 2018.

La DEAL de Guadeloupe a proposé de mieux promouvoir le covoiturage par l'intermédiaire de l'AOM ou des bailleurs sociaux ce qui éviterait la congestion automobile.

À Papeete la circulation est problématique. C'est pourquoi, selon M. Olivier Solari, directeur, de l'Agence d'aménagement et de développement des territoires de la Polynésie française (AADT), le développement de pistes cyclables permettrait d'éviter le trafic lié à l'activité scolaire ou économique.

### ***b. Privilégier les opérations de réhabilitation***

Afin d'éviter l'étalement urbain et l'artificialisation des sols, rendre de nouveau attractifs des quartiers délaissés est primordial. Les opérations de réhabilitation, la renaissance des centres-villes participent de cette approche.

#### **Le cas polynésien**

En Polynésie, la question de l'artificialisation des sols est moins prégnante. M. Olivier Solari a souligné que la densité de l'habitat était faible sauf dans les poches d'habitat insalubre. L'urbanisation se développe le long du littoral ou des voies de circulation. Par contre, le vrai sujet est la concentration de l'activité économique et administrative sur l'île de Tahiti. Les contrats de développement locaux doivent également encourager les activités économiques sur tout le territoire (économie de la mer, de la plaisance, instituts de recherche).

Parmi les pistes de réflexion, les rapporteurs suggèrent de doter chaque archipel d'un lycée.

De manière générale, les opérateurs préfèrent mener des programmes de constructions qui sont plus rentables que des réhabilitations qui concernent de petites opérations.

Or, les opérations de réhabilitation peuvent se révéler avantageuses à double titre, financier et écologique. Les réseaux et la viabilisation préexistent, les opérateurs disposent donc de foncier aménagé. C'est dans ce sens que la M. Matthieu Hoarau, directeur de l'agence Réunion-Océan Indien, de la fondation Abbé Pierre a incité à effectuer des comparatifs entre du foncier aménagé ou non aménagé avant de réaliser des opérations immobilières. Les promoteurs en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) revendent aux bailleurs sociaux des programmes souvent sans réseaux ou infrastructures, ce qui au final renchérit les coûts alors que la réhabilitation ou la construction dans des dents creuses ou dans des bâtiments vacants au centre-ville permettent de bénéficier d'équipements existants.

L'USHOM a indiqué avoir conduit 1 700 réhabilitations en 2020 tandis que CDC Habitat mène 1 500 à 2 000 réhabilitations par an.

À la Guadeloupe, M. Pierre Antoine Morand, directeur adjoint de la DEAL, a indiqué qu'une bascule s'était opérée depuis un an : 1 832 logements ont été réhabilités et 1 068 confortés avec le Plan Séisme. Le Plan relance a été mobilisé ce qui a permis d'intervenir en dehors des quartiers politique de la ville (QPV).

C'est pourquoi, M. Pierre Antoine Morand suggère de revoir la méthode de calcul de l'attribution de la LBU. Il conviendrait d'introduire un coefficient pour inciter à la réhabilitation. Cette approche est partagée par les rapporteurs.

La limite à ces opérations de réhabilitation est l'augmentation du prix des loyers, ces logements ayant bénéficié d'une amélioration qualitative. M. Olivier Hoarau, maire du Port, à La Réunion a cité comme exemple des loyers qui étaient passé de 100 euros à 400 euros dans sa commune.

De manière générale, il faudrait imposer des exigences plus fortes aux bailleurs dans leur consommation de LBU et éviter qu'ils pratiquent des loyers plus élevés pour rentabiliser les surcoûts induits par ces réhabilitations.

### *c. Intensifier les opérations de renouvellement urbain*

La forte concentration de populations précaires dans les quartiers politique de la ville rend d'autant plus importante les opérations de renouvellement urbain. C'est pourquoi, l'ANRU mène 14 projets dans les cinq départements ultra-marins.

L'ANRU pilote ces opérations en partenariat avec la DGOM. Leur financement relève à la fois de l'ANRU et de la LBU. En juin 2021, le Programme national pour la rénovation urbaine (PNRU) a été clôturé, son bilan en outre-mer est le suivant : 13 conventions avaient été signées dont 9 clôturées. Elles ont conduit à 5 723 réhabilitations, 3 700 démolitions suivies de reconstruction de logements. Dans le cadre du nouveau programme national pour la rénovation urbaine (NPNRU), 14 conventions seront signées concernant 16 communes.

Les opérations de rénovation urbaine diffèrent selon les situations observées dans les territoires.

Aux Antilles, le parc d'immeubles collectifs qui compte de l'amiante et ne correspond plus aux normes parasismiques doit être renouvelé. À la Guadeloupe, une opération de requalification urbaine avec la communauté d'agglomération Cap Excellence pourrait être initiée avec le bailleur social la Société immobilière de la Guadeloupe (SIG). La ville de Pointe-à-Pitre comprend un parc de logement qui a 50 ans d'âge moyen et est à reprendre intégralement, ne répondant pas aux normes parasismiques. Un protocole de préfiguration a été signé. Ce programme a pris beaucoup de retard malgré un pilotage intercommunal. Selon M. Pierre Antoine Morand, directeur adjoint de la DEAL, le vrai problème est le portage politique qui est trop faible.

À la Martinique, l'agence de l'ANRU participe à la réhabilitation d'une copropriété dégradée, la Cité Bon air à Fort-de-France, qui doit devenir un éco-quartier.

À La Réunion, les programmes visent à diversifier l'offre dans les quartiers de Saint-André, de Saint-Denis et du Port et à maintenir une mixité entre les générations.

Les deux opérateurs CDC Habitat et Action logement sont mobilisés.

M. Philippe Pourcel, directeur général adjoint en charge des outre-mer de CDC Habitat, a indiqué qu'entre 2018 et 2020, 5 000 logements réhabilités avaient été livrés. Le coût des travaux est estimé à 100 millions d'euros par an sur 10 ans pour le patrimoine géré par le groupe. Il a conclu 10 conventions NPRU dont 6 à La Réunion.

Action Logement, quant à lui, décline le Plan d'investissement volontaire (PIV) 2019-2022 en outre-mer à hauteur d'1,5 milliard d'euros sur trois ans <sup>(1)</sup>. En volume, en septembre 2021, 20 766 logements ont été construits ou réhabilités. Les opérations se répartissent en fonction des territoires de la façon suivante : 175 millions d'euros à La Réunion, 158 millions d'euros en Guyane, 147 millions d'euros à la Guadeloupe, 82 millions d'euros à la Martinique, et 33 millions d'euros à Mayotte.

Deux priorités par département sont fixées. À La Réunion, il s'agira de développer une offre de logements intermédiaires et créer des structures collectives d'hébergement. À la Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique, les orientations visent à éradiquer le parc indigne et développer une offre locative de qualité en centre-bourg pour les revitaliser.

À Mayotte, l'accent sera mis sur l'achèvement des logements sociaux existants et le développement de la construction *via* l'accession sociale à la propriété.

Selon Mme Miguelle Mambert, cheffe du service logement ville durable de la DEAL de Martinique, les conventions avec l'ANRU sont complexes à mettre en place à la fois par déficit d'ingénierie mais aussi en raison de leur processus. Le dispositif est très long à initier : avant même le début de toute opération, le dossier pour y prétendre nécessite une étude préalable et des offres des prêts. De plus ce type d'opération ne convient pas au recyclage de parcelles ou de démolitions ponctuelles.

L'ANRU ne dispose pas de la compétence dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution mais elle a la possibilité de contractualiser avec ces dernières notamment pour des missions d'ingénierie. Le financement s'effectue *via* l'Agence française de développement (AFD).

En 2013, un accord-cadre entre l'ANRU et un bailleur social la Société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC) a été signé pour un projet de renouvellement urbain à Nouméa en Nouvelle Calédonie. En 2015, c'est en Polynésie qu'une étude a été menée pour adapter le dispositif de renouvellement urbain dans la législation du pays.

---

(1) Sur 9 milliards d'euros au niveau national.

Malgré l'absence d'intervention de l'ANRU, la Polynésie mène des opérations de rénovation urbaine, comme l'a rappelé M. Olivier Solari, directeur, de l'Agence d'aménagement et de développement des territoires de la Polynésie française (AADT). À Tahiti, le quartier Mamao, composé de bidonvilles, est en voie de réhabilitation avec l'Office polynésien de l'habitat qui va construire 150 logements et l'opérateur G2P qui va viabiliser le terrain. L'opérateur est aussi aménageur. M. Olivier Solari regrette que cette opération n'ait pas plus créé de mixité sociale ou de mixité urbaine.

Un autre outil, l'opération de revitalisation du territoire (ORT), peut servir de levier dans la revitalisation des centres-villes. Les rapporteurs appellent à sensibiliser les élus à ce dispositif.

L'ORT vise une requalification d'ensemble d'un centre-ville dont elle facilite la rénovation du parc de logements, de locaux commerciaux et artisanaux, et plus globalement le tissu urbain. La convention d'ORT confère des nouveaux droits juridiques et fiscaux, notamment pour favoriser la réhabilitation de l'habitat par l'accès prioritaire aux aides de l'ANAH ou maîtriser le foncier, notamment par le renforcement du droit de préemption urbain et du droit de préemption dans les locaux artisanaux.

La ville de Saint-Pierre, à La Réunion, a signé en janvier 2019 une convention cadre Action Cœur de Ville avec plusieurs projets pour revitaliser son centre-ville : construction d'une cité administrative mais aussi d'un hôtel et d'un espace commercial à proximité de la plage, reconquête des friches et élaboration d'un plan mobilité pour redonner de la fluidité au centre-ville et sa place au piéton.

À l'été 2021, cette convention cadre a été transformée en convention d'ORT comportant 5 axes :

- évoluer de la réhabilitation à la restructuration : vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville ;
- favoriser un développement économique et commercial équilibré ;
- développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions ;
- mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine ;
- fournir l'accès aux équipements, aux services publics et à l'offre culturelle et de loisirs.

Le volet habitat de la convention ORT est important et prévoit notamment la réalisation d'opérations immobilières dans des îlots fonciers stratégiques pour construire une offre mixte de logements (logements locatifs sociaux et intermédiaires) tout en intégrant des commerces et des services ainsi qu'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) à destination des immeubles dégradés en centre-ville.

### 3. Éradiquer l’habitat indigne

Sur tous les territoires, la persistance de poches d’habitat informel non desservies par les réseaux, voire de bidonvilles insalubres, demeure le problème prioritaire à résoudre. Il convient de mettre sur pied de façon urgente un grand plan de lutte pour éradiquer l’habitat indigne en outre-mer.

#### *a. Décliner de façon opérationnelle les moyens législatifs*

La loi du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d’habitat informel et à la lutte contre l’habitat indigne dans les départements et régions d’outre-mer<sup>(1)</sup>, dite loi Letchimy, a mis en place des dispositifs pour résorber l’habitat indigne.

En premier lieu, cette loi préconise de repérer les différentes formes d’habitat indigne et de créer un observatoire.

Ensuite, elle recommande de définir des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour chaque territoire en élaborant un plan d’action départemental de 5 ans sous l’impulsion du préfet. En 2015<sup>(2)</sup>, ce plan local de lutte contre l’habitat indigne est devenu obligatoire. Pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Martin, chaque commune doit disposer d’un plan local de lutte contre l’habitat indigne élaboré soit à son initiative (PCLHI), soit par celle de l’EPCI dont elle est membre (PILHI). Il définit, pour une durée de six ans, à partir d’un diagnostic portant sur les différentes formes d’habitat indigne et informel, les objectifs et les actions prioritaires nécessaires à la résorption de ces habitats.

Pour mener à bien ces diagnostics, il faut opérer un repérage tant à l’extérieur (état de l’étanchéité de la toiture et des menuiseries, désordre de structures) qu’à l’intérieur (qualité de la ventilation, de l’installation électrique, présence de termites, manque ou défectuosité des réseaux d’assainissement, précarité des matériaux).

Le texte prévoit notamment la possibilité, dans ces quartiers d’habitat informel, d’indemniser la perte de jouissance des habitants sans droit ni titre en cas de réalisation d’une opération d’aménagement rendant nécessaire la démolition des locaux habités. Pour bénéficier de cette indemnisation il sera nécessaire de justifier d’une occupation paisible et continue d’au moins 10 ans.

La mise en œuvre des PILHI est obligatoire mais elle est loin d’être réalisée. En Guyane, il est délicat de les mettre en place car les communes n’ont pas les moyens de financer des études de diagnostic, comme l’a rappelé l’agence de l’urbanisme, l’AUDeG. À la Guadeloupe, aucun n’a été validé, seules la communauté d’agglomération de Cap Excellence et celle de Nord Grande Terre ont débuté leurs études.

---

(1) Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d’habitat informel et à la lutte contre l’habitat indigne dans les départements et régions d’outre-mer.

(2) [Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d’actualisation du droit des outre-mer dite loi ADOM.](#)

Il est primordial, selon les rapporteurs que les communes ou EPCI s'en dotent.

Les situations les plus préoccupantes se trouvent à Mayotte et en Guyane. C'est pourquoi, la loi du 23 novembre 2018 dite loi Elan <sup>(1)</sup> prévoit que les pouvoirs de police du préfet soient renforcés pour faciliter la démolition des poches d'habitats illégaux et indignes sans qu'il soit besoin d'obtenir une ordonnance préalable de l'autorité judiciaire.

Lorsque des locaux ou installations édifiés sans droit ni titre constituent un habitat informel et forment un ensemble homogène sur un ou plusieurs terrains et présentent des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique, le représentant de l'État dans le département peut, par arrêté, ordonner aux occupants de ces locaux et installations d'évacuer les lieux et aux propriétaires de procéder à leur démolition à l'issue de l'évacuation. L'arrêté prescrit toutes mesures nécessaires pour empêcher l'accès et l'usage de cet ensemble de locaux et installations au fur et à mesure de leur évacuation.

Un rapport motivé établi par les services chargés de l'hygiène et de la sécurité placés sous l'autorité du représentant de l'État dans le département et une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant sont annexés à l'arrêté.

Le même arrêté précise le délai accordé pour évacuer et démolir les locaux et installations, qui ne peut être inférieur à un mois à compter de la notification de l'arrêté et de ses annexes aux occupants et aux propriétaires. Lorsque le propriétaire est non occupant, le délai accordé pour procéder à la démolition est allongé de huit jours à compter de l'évacuation volontaire des lieux.

À Mayotte, en 2021, 12 opérations ont eu lieu qui ont conduit à la destruction de 1652 cases selon le bilan de la préfecture. Ce dispositif monte en puissance puisque, en 2020, il avait concerné 100 habitations insalubres. M. Olivier Kremer, directeur de la DEAL de Mayotte, a décrit le rôle joué par la DEAL en amont. Cette dernière effectue un repérage des habitations qui correspondent aux critères du dispositif ELAN par des visites sur site ou par des repérages aériens *via* des drones, elle prépare les opérations de démolitions et propose systématiquement une offre de relogement soit dans le parc locatif social ou dans le dispositif d'hébergement pour les personnes en situation régulière. Les personnes en situation irrégulière font l'objet d'une mesure d'éloignement.

Parmi les difficultés rencontrées figure l'offre de relogement limitée et qui n'est pas en adéquation avec la taille des familles. C'est dans cette optique qu'a été créé le village relais de Tsoundzou, centre d'hébergement géré par l'association Coallia, qui accueille de façon temporaire pour 6 mois des familles sélectionnées par la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités de la préfecture. Ce village-relais doit jouer un rôle d'accompagnement social pour

---

(1) Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

permettre aux ménages hébergés de pouvoir bénéficier d'un accès à un logement pérenne en leur proposant une formation qualifiante. C'est pourquoi, l'association Coallia, dispose d'une équipe pluridisciplinaire composée de professionnels spécialisés dans le travail social et l'insertion. L'objectif est de démultiplier cet outil sur les communes de Hamouro, Kawéni, Majicavo et Petite-Terre. Son financement est assuré par l'État.

La question du relogement demeure une limite de taille, si aucune solution est prévue, l'habitat indigne se déplace. Lors de son audition, le vice-président de l'agence d'urbanisme de Guyane M. Gilles Adelson a cité une opération à Cayenne où le préfet avait utilisé les dispositions de la loi Elan pour procéder à des démolitions d'habitations insalubres sur le lieu-dit mont Baduel, qui selon lui risque d'entraîner la migration probable de ces populations vers les communes voisines de Macouria ou Matoury.

De même, M. Denis Girou, directeur général de l'EPFAG a souligné que la question de la destruction de l'habitat indigne présupposait de régler la question du relogement de ces populations. <sup>(1)</sup> Or, la ville de Cayenne ne dispose que de 102 logements à tiroir (hébergement d'urgence) et aucun ne se trouve à Saint-Laurent-du-Maroni.

Il a également rappelé que les opérations de résorption de l'habitat indigne (RHI) s'effectuent sur du long terme, 20 ans ont été nécessaires pour résorber la cité Arc-en-ciel à Cayenne.

De même, M. Olivier Hoarau, maire du Port à La Réunion, a souligné que ce type d'opération se déroulait sur au moins 10-20 ans. C'est pourquoi, il a déploré que l'État se désengage au niveau du financement au bout de dix ans.

Les rapporteurs tiennent à rappeler que lorsqu'une opération de destruction de l'habitat indigne est menée, une opération de relogement qui soit acceptée par les habitants déplacés, doit également aller de pair.

### ***b. Généraliser un dispositif innovant***

Si la situation est la plus critique à Mayotte et en Guyane, tous les autres territoires doivent faire face à un habitat informel diffus.

Pour aider à résorber l'habitat indécemment ou informel, les opérations d'auto-réhabilitation aidée ou d'auto-construction aidée, accompagnées par les compagnons bâtisseurs sont une solution intéressante.

La majeure partie des habitats indignes sont occupés par des populations sans droit ni titre ou sans titre enregistré. Cette situation les prive, de fait, de toute aide à la réhabilitation.

---

(1) Audition dans le cadre de l'examen du projet de loi dit 3DS.

C'est pourquoi, la loi du 23 juin 2011 précitée <sup>(1)</sup> a prévu un dispositif original : l'opération groupée d'amélioration légère (OGRAL). Cette dernière vise à améliorer l'habitabilité des locaux d'habitation sur un plan technique et sanitaire pour des personnes sans droit ni titre ou titre insuffisant. Cette opération est encadrée par une convention entre la collectivité territoriale compétente (commune ou EPCI) et l'État *via* la DEAL qui délimite le périmètre opérationnel, les conditions d'éligibilité aux aides financières, le programme des travaux et l'intervention d'une équipe chargée d'accompagner les personnes. Des conditions restrictives sont néanmoins prévues, l'habitation doit être achevée depuis plus de 10 ans, ne pas se situer en zone à risque naturel ou inconstructible et ne pas avoir bénéficié d'une aide à l'amélioration de l'habitat.

La Réunion est le premier territoire d'outre-mer à expérimenter l'OGRAL.

En 2020, quatre OGRAL ont été menées sur la Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO) (54 interventions), deux sur la communauté intercommunale de La Réunion Est (CIREST), une OGRAL est en étude à Salazie et une est en cours à Petite Île.

Le maire de cette dernière commune, M. Serge Hoareau a détaillé le dispositif mis en œuvre en soulignant qu'elle était la seule OGRAL mis en place au niveau communal.

10 familles ont été identifiées aux profils différents, personnes âgées, habitants en situation de handicap ou encore familles avec enfants. Leurs situations juridiques étaient diverses, situations d'indivision, familles propriétaires du bâti mais non du terrain, ou bien encore occupants en règle au niveau des titres de propriété mais habitant sur des zones non constructibles. 8 projets ont abouti. L'un nécessitait des travaux trop conséquents. Les travaux tournaient autour de 6 000 euros, 8 000 euros et visaient à améliorer le confort sanitaire et assurer la mise en sécurité du bâti.

Il s'est félicité de ce dispositif qui facilite l'insertion sociale des bénéficiaires et leur permet une plus grande estime de soi. Le maire a insisté sur l'impact de ces travaux sur les relations sociales et la dignité de ces personnes.

À la Guadeloupe, une opération OGRAL est menée à Morne-à-l'Eau.

À Saint-Martin, l'association les compagnons bâtisseurs s'est implantée à la suite de l'ouragan Irma en partenariat avec la Fondation de France. 30 personnes ont participé à 125 chantiers, principalement de réfection de toitures. Depuis janvier 2020, sont mis en œuvre des ateliers de quartier et des chantiers d'auto-réhabilitation.

---

(1) Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

Les travaux réalisés doivent porter sur un ou plusieurs éléments suivants : la toiture et les façades, les cloisons, l'isolation, l'électricité, l'installation d'un dispositif d'eau chaude. Des informations sur la consommation énergétique, l'installation d'équipement d'assainissement, le nettoyage ou l'évacuation des déchets sont aussi proposées.

Les personnes vont réaliser elles-mêmes les travaux, accompagnées par des équipes comme celles des compagnons bâtisseurs. Ce type de projet permet de responsabiliser les populations, de leur redonner confiance et de rester dans leur lieu de vie auquel elles sont attachées malgré les inconvénients. Ils font aussi appel à l'entraide de la famille ou des voisins. Mme Sabine Riviere, référente habitat à l'agence d'urbanisme de La Réunion, a souligné l'importance de l'accompagnement social dans ce dispositif.

Le TCO monte une régie intercommunale afin d'accélérer les opérations d'ARA, en partenariat avec la Fondation Abbé Pierre <sup>(1)</sup> et les compagnons du devoir. L'idée est de mettre les moyens humains de la communauté d'agglomération à disposition des familles pour coordonner leurs travaux et ainsi accélérer leur durée pour les faire passer d'une moyenne de 8 mois à 6 mois. Cette équipe sera chargée de faire des diagnostics techniques et financiers ou de conduire des travaux d'améliorations. Pour contrer l'obstacle d'absence de titre de propriété des occupants de ces logements, les maires utiliseront leur pouvoir de police de lutte contre l'insalubrité. 500 familles ont été identifiées en milieu rural. Le constat a été fait que lorsque les logements sont sortis de l'insalubrité, ils restent bien entretenus.

Les compagnons bâtisseurs, lors de leur audition, ont regretté que la valeur travail ne soit pas prise en compte dans le calcul des aides car on constate souvent une différence entre le coût estimé de l'accompagnement et les dépenses réelles. Ils ont également indiqué les limites rencontrées par ce dispositif. En premier lieu, il ne permet pas de régler la situation de la propriété foncière et en deuxième lieu, il est censé couvrir des opérations de réhabilitation légères, or dans la grande majorité des cas les travaux nécessaires sont conséquents. Par ailleurs, le dispositif n'est pas adapté aux personnes âgées. Ils ont également déploré une trop faible coordination avec les opérations de l'ANRU. Mme Sabine Rivière a partagé ces constats et a relevé que ces opérations ne pourraient être amplifiées que si d'autres opérateurs, en plus des compagnons bâtisseurs, intervenaient.

Les rapporteurs suggèrent de généraliser ce type de dispositif sur tous les départements ultra-marins et de le compléter en permettant des réhabilitations lourdes et en valorisant l'apport en travail des habitants dans le calcul des aides. Enfin, il faut autoriser le soutien des assurances sur les opérations d'auto-construction et d'auto-réhabilitation encadrées.

Par ailleurs, une plus grande coordination dans le cadre des opérations ANRU serait judicieuse.

---

(1) Signature d'une convention d'engagement pour agir contre le mal-logement.

#### **4. Développer des modes d'habiter plus conformes aux modes de vie locaux**

##### *a. Privilégier les petits logements bien situés*

Le mode de vie ultra-marin se prête mal aux grands immeubles collectifs qui ne permettent pas de disposer d'un jardin créole ou d'espaces de vie à l'extérieur. C'est pourquoi, la majeure partie des habitants continue d'occuper une maison individuelle qui peut néanmoins se composer d'étages. À Mayotte, il est d'usage pour les familles d'édifier des étages supplémentaires en fonction de l'évolution de la famille. Lors de son audition, l'ANRU a souligné que seuls 5 % des propriétaires sur les cinq départements logeaient dans du collectif. Ce modèle a vécu à l'image des tours Gabarre à la Guadeloupe ou des tours Floralties en Guyane, démantelées.

Le maire du Port, M. Olivier Hoarau, a souligné que sa commune cherche à privilégier des maisons individuelles qui correspondent mieux au mode de vie créole. La ville a donc construit 50 logements LLTS en individuel. Néanmoins, ce produit n'est pas rentable pour les opérateurs, c'est pourquoi il suggère de modifier les critères de la LBU pour la flécher vers ce type d'opération.

Selon les rapporteurs, les nouveaux programmes de construction doivent donc privilégier de petites unités situées à proximité des zones d'activité économique.

Une autre approche est la redynamisation des logiques de quartier. Les habitants y sont très attachés et s'y identifient. Ils préfèrent donc continuer à habiter dans des logements insalubres plutôt que de déménager, particulièrement les personnes âgées.

La co-rapporteuse, Mme Karine Lebon, souhaite alerter sur les situations d'inconstructibilité dans les Hauts de La Réunion et, principalement, dans le cirque de Mafate entraînées par l'application de l'article 42 de la loi du 23 novembre 2018 précitée du dite loi Élan <sup>(1)</sup>. 1 000 familles, descendantes des esclaves marrons, vivent dans cette zone coupée du monde. Or, il est nécessaire de pouvoir continuer à mener des projets d'aménagement, d'extension ou de construction, sous certaines conditions, afin que notamment des équipements publics comme des écoles puissent continuer à être édifiés.

Il conviendrait de retarder la mise en application de cet article, sur l'île de La Réunion, afin de trouver une solution tenant compte des spécificités de cette zone.

---

(1) Cet article actualise la loi littoral et encadre de manière restrictive les constructions dans les communes ayant un accès maritime.

### ***b. Valoriser l'approche patrimoniale***

Dans les centres-bourgs, les bâtiments anciens, reflets de l'histoire locale, sont délaissés et se dégradent.

Les opérations Cœur de ville, cherchent à préserver cette richesse. À Fort-de-France, la résidence nationale, immeuble art déco classé aux monuments historiques, a été réhabilitée pour un montant total de 2,5 millions d'euros et a permis la livraison en décembre 2019 de 20 logements sociaux et de 2 locaux commerciaux.

Toujours à la Martinique, l'Agence d'urbanisme et d'aménagement de Martinique (ADUAM) cherche à réguler les démolitions afin de préserver un patrimoine d'intérêt local. Elle a élaboré des critères de sélection qui vont de la représentativité de l'édifice à sa valeur affective de la part des habitants.

À la Guadeloupe, l'Établissement public foncier de Guadeloupe a procédé à l'acquisition de la Maison Coquille, édifée par le Procureur Général Robert Germain Coquille en 1771 afin de la restaurer et de réaliser un projet touristique.

Les opérations de renouvellement urbain cherchent également à valoriser le patrimoine architectural. À Fort-de-France, la fontaine Gueydon, la place de la Savane ou le parc floral Aimé Césaire font partie du PNRU. À La Réunion, il s'agit de la résidence Rico Carpaye dont la réhabilitation a mis en valeur le travail de l'architecte Renée Gailhoustet.

En Guyane, l'AUDeG a mis en place une aire de valorisation de l'architecture et du patrimoine (AVAP) à Mana afin de préserver la structure urbaine de cette ville et de ses cases créoles tout en permettant son développement. À Cayenne, des bâtiments ont été identifiés par l'architecte des bâtiments de France afin de les réhabiliter.

## **EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION**

Lors de sa réunion du 10 février 2022, la Délégation aux outre-mer a procédé à la présentation du rapport d'information sur l'habitat en outre-mer.

La vidéo de cette réunion est consultable à l'adresse suivante :

<https://assnat.fr/fiPoes>

Puis la Délégation adopte le rapport d'information et ses propositions. Elle en autorise sa publication.



## ANNEXES :

### LISTE DES 53 RECOMMANDATIONS

#### **Développer une logique qualitative**

Adapter les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) pour tenir compte de l'augmentation des prix des matériaux et des coûts de construction ;

Encourager une programmation pluriannuelle au moins sur trois ans des crédits de la LBU afin d'assurer une visibilité à tous les acteurs.

#### Diversifier l'offre

Adapter le parc social à la demande, produire à la fois plus de logements locatifs très sociaux (LLTS) et de logements intermédiaires notamment en Guyane et à Mayotte ;

À Mayotte implanter des bailleurs sociaux supplémentaires pour faire face aux besoins de la population ;

Mettre en place des référentiels pour inciter les bailleurs sociaux à respecter un seuil de 30 % minimum d'offre de LLTS dans leurs programmes ;

Encourager l'accession sociale à la propriété en sensibilisant au dispositif du bail réel solidaire qui dissocie le foncier du bâti et en généralisant les offices fonciers solidaires ;

Pérenniser l'allocation sociale du logement notamment pour permettre aux candidats au dispositif logement évolutif social de finaliser leurs projets d'accession à la propriété ;

Diversifier la gamme de logements en proposant plus de logements de type T2 ;

Développer les pensions de famille et l'habitat intergénérationnel afin de répondre aux besoins des personnes âgées et des étudiants ;

Accroître l'hébergement d'urgence en partenariat avec les départements ;

Étendre à Mayotte la loi sur le droit au logement opposable.

### Réhabiliter le parc privé

Sensibiliser les bailleurs privés aux dispositifs de cautionnement de type Visale pour augmenter l'offre de logement dans le parc privé ;

Rendre plus attractifs les dispositifs de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) d'aide à la réhabilitation en outre-mer en augmentant et en déplaçant le taux de subvention ;

### Inciter à la modération des loyers

Permettre aux communes des départements et régions d'outre-mer de mener des expérimentations pour encadrer les loyers dans les zones tendues ;

Généraliser les observatoires des loyers privés ;

Mettre en place un observatoire des loyers du parc social à Mayotte.

## **Intervenir sur plusieurs leviers**

### Accentuer la coordination entre les acteurs

Inclure un représentant de l'outre-mer dans les conseils d'administration de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), du Conseil national de l'habitat et de l'ANAH ;

Intégrer une personnalité qualifiée ultra-marine dans la Commission chargée de formuler les avis techniques (CCFAT) du Centre scientifique et technique du Bâtiment (CSTB) sur l'emploi des procédés innovants de construction ;

Revitaliser les conseils départementaux de l'hébergement et de l'habitat (CDHH) afin de mieux associer les services de l'État et les collectivités territoriales.

### Constituer des réserves foncières

Doter la Polynésie d'un établissement public foncier ;

Accroître les actions des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) qui favorisent la constitution de réserves foncières aménagées grâce à un meilleur financement en mobilisant plus les fonds européens et les contributions des collectivités territoriales ;

### Consolider les titres fonciers

Généraliser les groupements d'intérêt public pour le titrement sur le modèle de celui en cours à la Martinique ;

À Mayotte mettre en place un juge judiciaire spécialisé en matière foncière afin de régler les litiges liés au titrement ;

Sensibiliser les populations aux nouveaux dispositifs législatifs de sortie de l'indivision ;

Verser les aides proposées par les collectivités territoriales pour le paiement des actes notariés directement aux notaires afin d'éviter aux indivisaires de faire l'avance des fonds ;

Sensibiliser les maires à la procédure de biens sans maîtres ou de successions en déshérence afin de récupérer du foncier ou des biens vacants.

### Réduire les coûts de construction

Favoriser le réemploi des matériaux ;

Mutualiser les achats de matériaux de construction ;

À Mayotte, réimplanter une coopérative regroupant les artisans du bâtiment et des travaux publics afin de diminuer le prix des travaux.

### *Adapter les normes de construction nationales aux réalités locales*

Favoriser l'expertise locale dans l'élaboration des normes ;

Doter tous les départements ultra-marins d'une réglementation thermique adaptée sur le modèle de celle adoptée aux Antilles ;

Faire du cousu main, territoire par territoire, et ne pas considérer les outre-mer comme un ensemble homogène pour l'élaboration des normes de construction.

### *Favoriser les circuits courts*

Encourager la recherche sur les matériaux biosourcés ;

Flécher les crédits du Plan de relance sur le renouveau de filières locales de matériaux de construction comme la brique de terre compressée à Mayotte et inciter à leur utilisation dans les commandes publiques ;

Raccourcir la phase d'homologation des matériaux biosourcés par le CSTB ;

S'approvisionner auprès des bassins géographiques en finalisant le tableau d'équivalence avec les normes CE pour une liste de matériaux ;

Prévoir des représentants des assureurs dans les commissions locales d'experts chargés de statuer sur les demandes de mise sur le marché de matériaux de zones géographiques hors CE.

## **Relever le défi de la planification urbaine**

### Développer les outils prévisionnels

Remettre en activité l'agence d'urbanisme de la Guadeloupe ;

Accroître les moyens humains et financiers des agences d'urbanisme en raison de leur rôle dans la production de données et dans l'accompagnement des collectivités territoriales pour rédiger leurs documents d'urbanisme.

### Revitaliser les zones urbaines

#### *Organiser les mobilités*

Intégrer systématiquement un volet mobilité dans chaque nouveau programme de construction ;

Développer l'offre de transports en commun ;

Développer les mobilités douces en incitant les autorités organisatrices des mobilités et les bailleurs sociaux à promouvoir le covoiturage.

#### *Encourager la réhabilitation des logements en centre-ville*

Introduire un coefficient incitatif à la réhabilitation dans le calcul d'attribution de la ligne budgétaire unique aux opérateurs ;

Ouvrir le dispositif de l'ANAH aux propriétaires occupants afin de les inciter à réhabiliter leurs logements ;

Sensibiliser les élus au dispositif d'opération de revitalisation du territoire (ORT), levier aux programmes de rénovation urbaine.

### Éradiquer l'habitat indigne

Doter chaque commune ou établissement public de coopération intercommunal (EPCI) d'un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne ;

Mener de pair les opérations de destruction de l'habitat indigne et le relogement des habitants ;

Généraliser les opérations groupées d'améliorations légères (OGRAL) qui permettent aux habitants de logements insalubres d'effectuer en partie eux-mêmes les travaux de réhabilitation (auto-réhabilitation aidée) ;

Compléter les dispositifs d'auto-réhabilitation aidée ou d'auto-construction aidée en valorisant l'apport en travail des habitants dans le calcul des aides et en autorisant les réhabilitations lourdes ;

Permettre le soutien des assurances sur les opérations d'auto construction et d'auto réhabilitation aidées ;

Intégrer les opérations groupées d'améliorations légères (OGRAL) dans les opérations ANRU.

Développer des modes d'habiter plus conformes aux modes de vie locaux

Privilégier dans les nouveaux programmes de construction des petites unités de logement situées à proximité des zones d'activité économique ;

Valoriser le patrimoine local dans les opérations de réhabilitation.



## LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS DANS LE RAPPORT D'INFORMATION

<b>SIGLES</b>	<b>Définition</b>
AATD	Agence d'aménagement et de développement des territoires de la Polynésie française
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ADIL	Agence départementale d'information sur le logement
ADUAM	Agence d'urbanisme et d'aménagement de Martinique
AFNOR	Association française de normalisation
AGORAH	Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat
AMO	Assistance à maître d'œuvre
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
ARA	Auto-réhabilitation accompagnée
ATEX	Appréciation technique de l'expérimentation
AUDeG	Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane

<b>SIGLES</b>	<b>Définition</b>
BNTEC	Bureau de normalisation de techniques et équipements de la construction du bâtiment
BTC	Brique de terre compressée
BTP	Bâtiment et Travaux publics
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CDHH	Conseil départemental de l'hébergement et de l'habitat
CNH	Conseil national de l'habitat
CSTB	Centre scientifique et technique du bâtiment
CTG	Collectivité territoriale de Guyane
CUF	Commission d'urgence foncière de Mayotte
DAHO	Droit à l'hébergement opposable
DALO	Droit au logement opposable
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGOM	Direction générale des outre-mer
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DIHAL	Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

<b>SIGLES</b>	<b>Définition</b>
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPFAG	Établissement public foncier et d'aménagement de Guyane
EPFAM	Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte
FRAFRU	Fonds régional d'aménagement foncier et urbain
GIP	Groupement d'intérêt public
HLM	Habitation à loyer modéré
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LBU	Ligne budgétaire unique
LES	Logement évolutif social
LLTS	Logement locatif très social
LLTSA	Logement locatif très social adapté
NPNRU	Nouveau programme national pour la rénovation urbaine
OFS	Organisme de foncier solidaire
OGRAL	Opération groupée d'amélioration légère de l'habitat
OIN	Opération d'intérêt national
ONF	Office national des forêts

<b>SIGLES</b>	<b>Définition</b>
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPH	Office polynésien de l'habitat
OPMR	Observatoire des prix, des marges et des revenus
ORT	Opération de revitalisation du territoire
PDALHPD	Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées
PILHI	Plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne
PIV	Plan d'investissement volontaire
PLH	Plan local d'habitat
PLOM	Plan logement outre-mer
PLU	Plan local d'urbanisme
PME	Petites et moyennes entreprises
PNRU	Programme national pour la rénovation urbaine
PUCA	Plan urbanisme, construction et architecture
QPV	Quartier politique de la ville
RUP	Région ultrapériphérique
SAR	Schéma d'aménagement régional

<b>SIGLES</b>	<b>Définition</b>
SIC	Société immobilière de Nouvelle-Calédonie
SIG	Société immobilière de Guadeloupe
SIM	Société immobilière de Mayotte
SNE	Système national d'enregistrement
SOLIHA	Solidaires pour l'habitat
TCO	Territoire de la côte ouest (La Réunion)
TOTEM	Un toit pour tous
USHOM	Union sociale pour l'habitat outre-mer
VEFA	Vente en état futur d'achèvement
ZAC	Zone d'aménagement concerté

\*\*\*\*\*



## LISTE DES AUDITIONS

### Jeudi 15 juillet 2021

- **Agence nationale pour la rénovation urbaine – ANRU :**
  - M. Benoît ZELLER, Directeur opérationnel ;
  - Mme Véronique GIRARD, Chargée de mission territoriale à la Direction opérationnelle.

### Mardi 20 juillet 2021

- **Direction générale des Outre-mer –DGOM - Ministère de l’Outre-mer :**
  - Mme Sophie BROCAS, Directrice générale de la DGOM ;
  - Mme Isabelle RICHARD, sous-Directrice des politiques publiques (SDPP) ;
  - M. Stanislas ALFONSI, Adjoint à la sous-Directrice des politiques publiques (SDPP) ;
  - Mme Hélène CAPLAT, Cheffe du Bureau de l’écologie, du logement, du développement et de l’aménagement durables (BELDAD) ;
  - M. Antonin FLAMENT, Adjoint à la sous-Direction de l’évaluation, de la prospective et de la dépense de l’État (SDEPDE).

### Mercredi 8 septembre 2021

- **Fondation de l’Abbé Pierre :**
  - M. Matthieu HOARAU, Directeur de l’agence Réunion / Océan Indien ;
  - M. Manuel DOMERGUE, Directeur des études.

### Mardi 21 septembre 2021

- **CDC HABITAT :**
  - M. Philippe POURCEL, Directeur général adjoint en charge des outre-mer ;
  - Mme Anne FRÉMONT, Directrice des affaires publiques.

### **Lundi 11 octobre 2021**

- **Association nationale des Compagnons bâtisseurs-ANCB :**
  - M. Benoit MOREL, Directeur de l'association Compagnons bâtisseurs de La Réunion ;
  - Mme Renée AUPETIT, Administratrice de l'association Compagnons bâtisseurs de La Réunion ;
  - Mme Christelle TESSIER-CHRISTMANN, Cheffe de projet Guyane ;
  - Mme Fanny SIMON, Directrice de l'établissement Compagnons Bâtisseurs de Saint-Martin ;
  - Mme Virginie BESSOLES, Chargée de développement Guadeloupe ;
  - M. Jean CESCOU, Administrateur de l'ANCB ;
  - M. Alexandre LAGOGUE, Directeur Général de l'ANCB ;
  - M. Martin DASSIEU, Directeur du département développement et innovation de l'ANCB ;
  - Mme [Caroline LLEU-ETHEVE](#), Chargée de développement outre-Mer.
- **Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages –DHUP- :**
  - M. François ADAM, Directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages ;
  - Mme Marie Christine ROGER, Chargée de mission outre-mer auprès de la DHUP.

### **Lundi 18 octobre 2021**

- **Action Logement :**
  - M. Philippe LENGREND, Vice-président ;
  - M. Ibrahima DIA, Directeur outre-Mer.

### **Lundi 25 octobre 2021**

- **Fédération SOLIHA solidaires pour l'habitat :**
  - M. Michel PELENC, Directeur général à la Fédération SOLIHA et Président de la commission du conseil national de l'habitat (CNH) sur l'outre-mer.

### **Mercredi 3 Novembre 2021**

- **Association défi 2 génération :**
  - Mme Sophie HUTTEL-TROTOUIN, fondatrice de l'association ;
  - Mme Daisy VELLAYE, cofondatrice.

### **Jeudi 4 novembre 2021**

- **Agence d'aménagement et de développement des territoires de la Polynésie française – AADT :**
  - M. Olivier SOLARI, Directeur de l'agence.
- **Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane AUDeG**
  - M. Gilles ADELSON, Premier vice-président de l'AUDeG, assurant la fonction de Président par intérim ;
  - Mme Juliette GUIRADO Directrice de l'agence.

### **Mardi 23 novembre 2021**

- **UNION SOCIALE D'ORGANISMES HLM D'OUTRE MER (USHOM) :**
  - Mme Sabrina MATHIOT, Directrice.

### **Vendredi 3 décembre 2021**

- **Table ronde avec des représentants des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de La Réunion et de la Martinique:**
  - Mme Catherine MOREL, Directrice du CAUE de l'île de La Réunion ;
  - M. Symphor MAIZEROI, Premier vice-Président du CAUE de Martinique ;
  - M. Michel BUCHER, Conseiller habitat/accessibilité CAUE de Martinique.

### **Mercredi 8 décembre 2021**

- **Centre scientifique et technique du bâtiment – CSBT :**
  - M. Etienne CRÉPON, Directeur.

### **Mercredi 15 décembre 2021**

- **Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DEAL de la Guadeloupe :**
  - M. Jean-François BOYER, Directeur ;
  - M. Pierre-Antoine MORAND, Directeur adjoint DEAL aménagement, construction, management, communication.

### **Jeudi 16 décembre 2021**

- **Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DEAL de la Martinique :**
  - Mme Miguelle MAMBERT, Cheffe du service logement ville durable.

**Mardi 11 janvier 2022**

- **AGORAH – agence d’urbanisme de La Réunion :**
  - M. Daniel DAVID, co-Directeur ;
  - Mme Sabine RIVIERE, référente habitat ;
- **Chambre des Notaires de La Réunion :**
  - Maître Sylvie PONS-SERVEL, Notaire, Présidente de la chambre des notaires de La Réunion ;
  - Mme Maryse BOURANE.

**Mercredi 12 janvier 2022**

- **Commune Le PORT**
  - M. Olivier HOARAU, Maire de la commune Le Port ;
  - Mme Prisca AURE, Directrice générale des services ;
  - Mme Aude QUIDBEUF, Directrice de l’aménagement et du territoire ;
  - M. Christophe GAEREMYNCK, Responsable du projet de renouvellement urbain ;
  - Mme Chloé BAILLIF, Cheffe de cabinet.
- **TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST – TCO - Communauté d’agglomération :**
  - M. Emmanuel SERAPHIN, Président.

**Jeudi 13 Janvier 2022**

- M. Serge HOAREAU, Maire de la Commune de Petite-Île.

**Vendredi 14 janvier 2022**

- **Direction de l’environnement, de l’aménagement et du logement – DEAL de Mayotte :**
  - M Olivier KREMER, directeur.

**Mardi 18 janvier 2022**

• **Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte - EPFAM :**

- M. Jacques TOUCHEFEU, Président ;
- M. Yves-Michel AUNAR, Directeur général.

• **Commission d'urgence foncière :**

- Mme Bertheline MONTEIL, Présidente ;
- Mme Ségolène de BRETAGNE, Directrice.

\*\*\*\*\*