Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Évaluation de la politique du logement social dans les Outre-mer

M. François Jolivet et Mme Karine Lebon,
rapporteurs

Alors que 84 % de la population ultramarine considère les conditions d'habitat comme la première de ses préoccupations, l'accès à un logement décent et abordable relève, dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM), d'une très complexe équation, marquée par une grave surexposition aux effets du réchauffement climatique et une dramatique prévalence de situations d'indécence ou d'insalubrité. Face à une forte hausse de la demande de logements, la politique du logement social constitue une réponse indispensable pour garantir l'effectivité du droit au logement.

Or, la mise en œuvre des opérations de construction et de rénovation de logements sociaux dans les Outre-mer est confrontée à une accumulation de difficultés structurelles et conjoncturelles, corrélées aux caractéristiques géographiques, sociales ou climatiques des territoires, à une multiplication de freins administratifs, financiers ou techniques, et aux lacunes nombreuses de la politique publique. Dès lors, les rapporteurs se prononcent en faveur d'une réforme de grande ampleur de la politique du logement social dans les Outre-mer.

L' ACCÈS À UN LOGEMENT DÉCENT ET ABORDABLE DANS LES OUTRE-MER SE HEURTE À UNE MULTITUDE D' OBSTACLES

Dans les DROM, d'innombrables contraintes fragilisent la continuité des parcours résidentiels

Dans le contexte d'une crise aiguë de l'habitat, l'accès au logement est altéré dans les DROM par plusieurs facteurs économiques et sociaux :

- **Une précarité sociale accrue**, avec des taux de pauvreté allant de 27 % en Martinique à 77 % à Mayotte, contre une moyenne de 14,5 % pour l'Hexagone. Dans les DROM, 75 % des ménages sont ainsi éligibles au logement locatif social (LLS) et 50 % au logement locatif très social (LLTS), contre 71 % et 25 % en moyenne nationale (respectivement pour le PLS et pour le PLAI) ;
- **Une crise sévère du logement**, caractérisée par la diminution constante de la part des résidences principales ainsi que des niveaux de loyers très élevés (*e.g.* un loyer privé médian hors charges de 16,20 euros par m² en Guyane contre 17,70 euros par m² dans l'agglomération parisienne). S'y ajoute un taux de vacance structurellement haut : environ 13 % du parc privé des DROM, contre 8 % en moyenne nationale ;

TAUX D'ÉLIGIBILITÉ DES MÉNAGES ULTRAMARINS AU LOGEMENT SOCIAL

	Part des ménages éligibles<PLAI/ LLTS	PLAI/LLTS <éligibles<PLUS/LLS	PLUS/LLS< éligibles<PLS	Part des ménages éligibles <PLS
Guadeloupe	51 %	12 %	11 %	74 %
Martinique	46 %	13 %	12 %	71 %
Guyane	49 %	10 %	10 %	69 %
La Réunion	53 %	11 %	10 %	74 %
Moyenne nationale	25 %	29 %	17 %	71 %

Source : Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), Panorama des DROM 2025.

- Enfin, **une pénurie généralisée de foncier aménageable,** qui constitue un verrou majeur pour la construction de logements. L'indisponibilité des emprises constructibles, souvent liée à des problématiques d'indivision successorale, engendre une forte compétition pour les rares terrains susceptibles d'être libérés, enchérissant massivement le coût du foncier.

Les conditions d'habitat ultramarines sont de plus confrontées à une crise alarmante :

- Ainsi, le mal-logement concerne **700 000 résidentes et résidents ultramarins, soit près de 3 sur 10, contre 0,6 dans l'Hexagone** ; 16,8 % des résidences sont concernées par l'insalubrité ; en outre, une proportion importante de logements est caractérisée par un manque d'équipements essentiels : absence de raccordement aux réseaux d'eau potable, d'installation pour faire la cuisine, de toilettes, de salle d'eau ou de prise de terre (40 000 logements ultramarins ne disposent ainsi d'aucun point d'eau).

• De surcroît, **les effets du changement climatique font également peser sur le parc de logements ultramarin des risques profonds** et provoquent une dégradation accélérée du bâti. Les coûts engendrés par les catastrophes climatiques aggravent par ailleurs les difficultés d'accès aux assurances dans les Outre-mer et font courir un risque de retrait pur et simple des compagnies d'assurance.

• Enfin, la précarité résidentielle est accentuée par **une profonde saturation du système d'hébergement d'urgence**, dans un contexte d'explosion de la demande. Le taux d'équipement en places d'hébergement est, à cet égard, alarmant : 1,3 place pour 1 000 habitants dans les DROM, contre 3 pour 1 000 dans l'Hexagone, et un déficit structurel d'environ 3 800 places d'hébergement.

L'écosystème de l'habitat ultramarin est affecté par des freins économiques et administratifs durables

• D'une part, les acteurs du logement social connaissent des difficultés croissantes. Si l'implication des groupes CDC Habitat et Action Logement a permis de réduire les risques de manquement des bailleurs, les organismes de logement social (OLS) ultramarins font face à des coûts de gestion très élevés, à une faiblesse significative de fonds propres et à des taux d'impayés problématiques, qui obèrent l'équilibre de leurs opérations. En conséquence, **les rapporteurs alertent sur la nécessité de respecter les spécificités de leur modèle économique**.

• D'autre part, la filière de la construction ultramarine se trouve **fragilisée par des crises à répétition** : chute de l' activité, multiplication des défaillances, déficit de structuration, départ des majors du BTP. De fait, le coût de revient des opérations a connu une considérable hausse : ainsi, les coûts des marchés de travaux dépassent de 20 à 25 % ceux observés dans l'Hexagone.

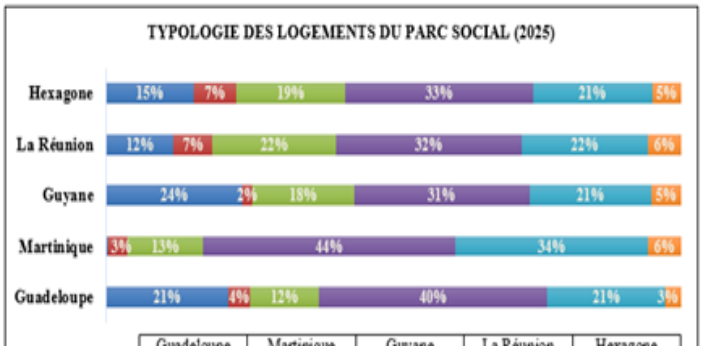
• De plus, le secteur est confronté à **une multiplication du nombre d'opérations bloquées**, en raison de lenteurs administratives pour l'obtention des agréments et de déficit persistant d'infrastructures essentielles. Faute de moyens suffisants, les collectivités peinent à assurer leur mission d'aménagement du territoire, alors même que l'image parfois dégradée du logement social conduit certaines municipalités à refuser de prioriser les segments les plus sociaux du parc, qui correspondent pourtant aux besoins des populations.

LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL PEINE AUJOURD'HUI À APPORTER UNE RÉPONSE EFFICACE ET COHÉRENTE AUX PROBLÉMATIQUES DE L'HABITAT ULTRAMARIN

Malgré des interventions publiques diversifiées, la mise en œuvre de la politique du logement social dans les Outre-mer rencontre plusieurs limites majeures, dans ses résultats comme dans ses modalités de gouvernance.

Un parc ultramarin nettement inadapté aux besoins des territoires

• L'intervention de l'État *via* les crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) et les dépenses fiscales associées (représentant respectivement 15 % et 27 % de la composition des plans de financement des opérations en 2025) est insuffisante pour résorber **le décrochage quantitatif entre l'offre et la demande de logements**. En effet, le nombre de demandes en attente est passé de 66 784 en 2019 à 103 411 en 2025, dont près de 52 000 seulement à La Réunion. En parallèle, malgré l'urgence des besoins, le parc social est marqué par un sous-dimensionnement structurel, avec un déficit estimé par les interlocuteurs de la mission à 110 000 logements sociaux environ, alors même que le volume d'opérations livrées est passé de 7 398 en 2014 à 3 794 en 2025, soit une chute de 48,7 %.



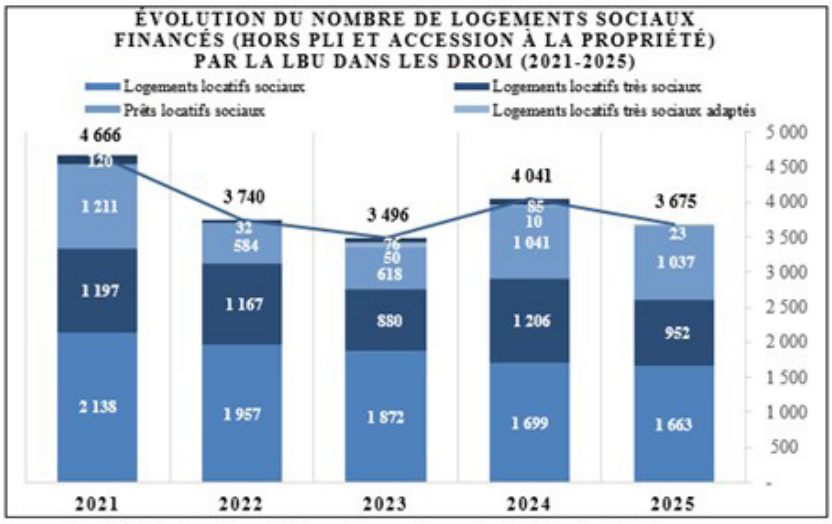
	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Hexagone
Individuels	8 000	100	5 100	8 800	777 500
T1 en collectif	1 500	1 200	400	5 100	384 800
T2 en collectif	4 500	4 600	3 800	16 200	979 600
T3 en collectif	15 100	15 400	6 600	24 300	1 675 500
T4 en collectif	7 800	11 800	4 600	16 600	1 069 600
T5+ en collectif	1 000	2 000	1 100	4 300	257 300

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après des données ANCOLS.

• De surcroît, l' offre livrée est également inadaptée aux attentes des populations ultramarines. Les mutations sociodémographiques et l'évolution des parcours résidentiels sont insuffisamment prises en compte dans la typologie des logements financés et en construction : ainsi, le parc social guyanais est composé à 2 % de logements de type 1 et à 5 % de logements de type 5, alors que le phénomène de décohabitation et la forte proportion de familles nombreuses engendrent une forte hausse des besoins pour ces deux catégories de logements. De plus, le parc ultramarin ne comprend en 2025 que 20 % de LLTS ; or, une très large partie de la demande porte sur ce segment très social.

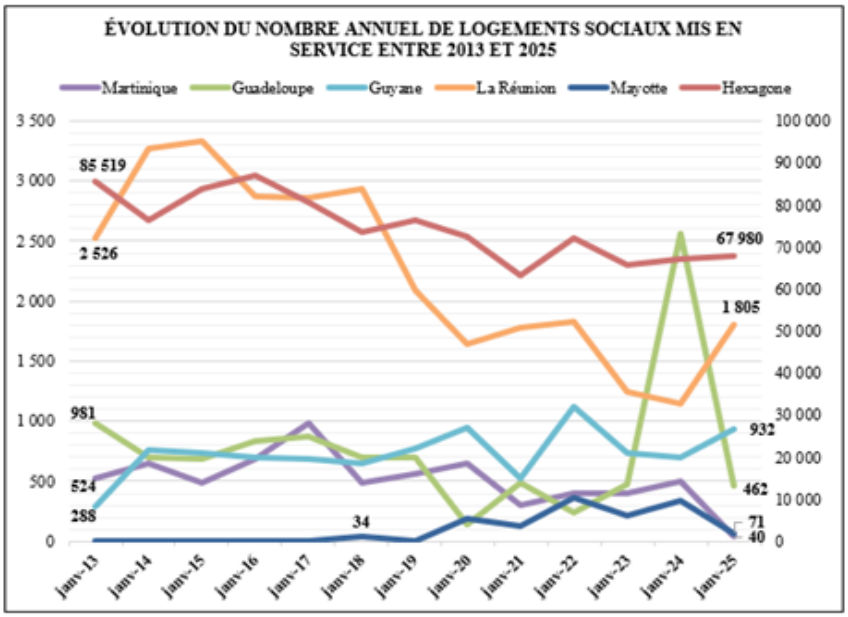
Face à ce décrochage, une politique publique présentant une efficience contestable et des objectifs insatisfaits

◆ Le déploiement successif des deux plans logement Outre-mer (PLOM) a été marqué par des effets partiels et contrastés. Cette mobilisation n'a pas permis d'éviter **une chute massive et généralisée des financements de logements sociaux neufs, de l'ordre de 27,2 %** entre 2014 et 2025. À la fin de l'année 2025, seuls 79 757 logements avaient été financés et 51 453 livrés depuis 2017, soit des résultats très éloignés de la trajectoire permettant d'atteindre l'objectif de 150 000 logements en 10 ans fixé en 2017 par la loi de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer (loi EROM).



Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après des données DGOM.

◆ Parallèlement, **le modèle financier de la politique du logement social dans les Outre-mer est compromis par une diminution critique des financements publics**. Cette érosion du soutien de l'État se manifeste par une chute de 23,6 % des crédits de paiement (CP) entre 2014 et 2025. Plus encore, l'exécution budgétaire est en 2026 marquée par des coupes budgétaires préjudiciables, de sorte que seuls 50 % des crédits votés au titre de la LBU par le Parlement ont été délégués aux préfets ultramarins.



Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après des données RPLS.

À La Réunion, alors que l'enveloppe consacrée au logement social s'élevait à 78,5 millions d'euros en 2025, **ce niveau a été divisé par trois** et devrait chuter à 26,7 millions d'euros (en AE). Cette diminution dramatique du soutien de l'État entraînera une série de conséquences critiques pour les opérateurs locaux et la chaîne de production, qui risquent d'aggraver encore la crise de l'habitat dont souffrent nos compatriotes ultramarins.

Décrochage quantitatif, inadéquation qualitative, inefficience des aides : faute d'une vision d'ensemble, le droit à un logement décent et abordable reste donc aujourd'hui dans les territoires ultramarins une réalité fragile et précaire.

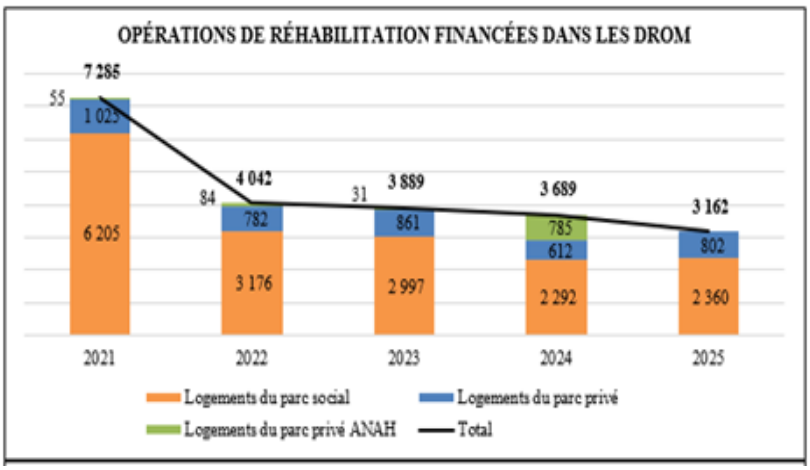
RÉNOVER LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES OUTRE-MER, UNE NÉCESSITÉ POUR CONCRÉTISER LE DROIT DE TOUTES ET DE TOUS À UN LOGEMENT DÉCENT ET ABORDABLE

Face à ces difficultés, **il est nécessaire de soutenir une accélération massive et une adaptation cohérente aux réalités ultramarines de la production de logements sociaux**.

◆ En premier lieu, **il est urgent de rétablir une dynamique de financement en adéquation avec les besoins observés**, en sécurisant à court et à moyen terme les moyens de la LBU, en revenant sur le gel massif de crédits pour l'exécution budgétaire 2026 et en inscrivant leur évolution dans une trajectoire lisible et pluriannuelle.

• Par ailleurs, **un sursaut qualitatif immédiat s'impose**. Alors qu'une large majorité de la demande se concentre sur les segments les plus sociaux du parc, il paraît essentiel de soutenir le financement ciblé de l'offre de LLTS, en fixant un taux minimum de 30 % dans les programmes des bailleurs. Favoriser l'accès des publics les plus précaires à un habitat décent et abordable doit constituer une priorité. En parallèle, il importe de mieux adapter la typologie des opérations programmées aux évolutions sociodémographiques des territoires, en soutenant la production ciblée de logements adaptés aux besoins des ménages. Ces priorités doivent être intégrées de manière claire dans le volet national du PLOM 3, dont la finalisation se fait attendre depuis déjà plusieurs années.

• De plus, pour renforcer la gouvernance de la politique du logement social, il convient de donner à la direction générale des Outre-mer (DGOM) les moyens d'assurer un suivi effectif des opérations livrées au regard de leur année d'agrément, et d'identifier opération par opération la nature des blocages. Il est donc primordial de doter les documents budgétaires d'un socle d'indicateurs pertinents et de développer des outils précis d'évaluation de l' efficience des dépenses fiscales existantes.



Source : CEC d'après les données de la DGOM

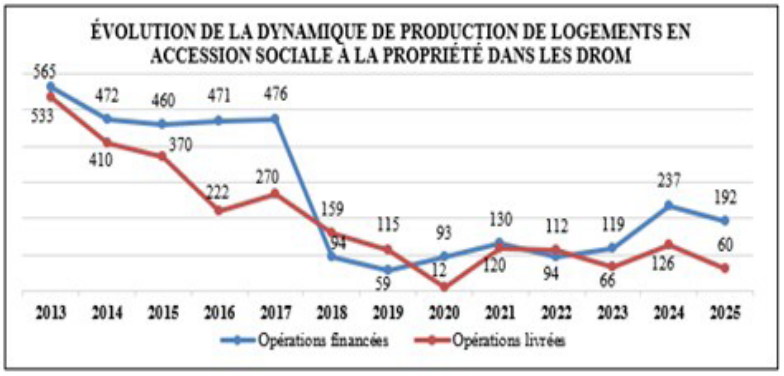
Les rapporteurs jugent également impératif **de lever les freins qui entravent aujourd'hui l'accès à un logement décent et abordable dans les territoires ultramarins**.

• Il est d'abord necessaire de **s'attaquer à l'urgence foncière**, pour que les opérateurs locaux puissent disposer d'un coût du foncier compatible avec les équilibres économiques des opérations. À cet égard, un travail accru de veille et de planification foncière est nécessaire, en parallèle d'une dynamique d'affermissement des capacités d'ingénierie des collectivités locales.

• De plus, l'amélioration de la maîtrise des coûts de la construction pourra se traduire par **la mise en œuvre effective des dérogations au marquage « *Conformité européenne* »** : celles-ci permettront aux territoires de favoriser la production locale et l'approvisionnement en produits de construction issus de leurs bassins régionaux, limitant les surcoûts corrélés à la discontinuité territoriale.

• Enfin, il est indispensable d'**assurer l'effectivité du droit au logement**. Dans cette perspective, les rapporteurs appellent à accentuer la résorption de l'habitat indigne et à dynamiser la lutte contre les marchands de sommeil (par exemple *via* l'élargissement aux Outre-mer du dispositif du permis de louer), tout en accélérant la trajectoire de réhabilitation du parc existant.

Parallèlement, **il est, selon les rapporteurs de la mission, primordial d'améliorer la fluidité des parcours résidentiels, de l'hébergement jusqu'à l'obtention d'un logement durable**. Alors que l'État consacre, pour la conduite des politiques d'hébergement, 20,5 euros par an par résidente ou résident ultramarin, contre 42,5 euros par personne en moyenne nationale, cet écart doit impérativement être résorbé. Enfin, l'accompagnement du déploiement d'une offre d'accession sociale à la propriété renouvelée et du bail réel solidaire (BRS), avec des outils juridiques appropriés, permettra d'apporter des réponses adaptées et aux aspirations de nos compatriotes ultramarins.



Source : CEC d'après les données de la DGOM

Lire l'intégralité du rapport sur le site de l'Assemblée nationale :
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/delegations-comites-offices/cec