N° 2909

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juin 2026

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

sur l'**évaluation de la politique du logement social dans les Outre-mer**

ET PRÉSENTÉ PAR

M. FRANÇOIS JOLIVET ET MME KARINE LEBON
Députés

SOMMAIRE

___

Pages

RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS 7

SYNTHÈSE 13

INTRODUCTION 19

PARTIE I : DANS UN CONTEXTE DE CRISE AIGÜE DE L'HABITAT, L'ACCÈS À UN LOGEMENT DÉCENT ET ABORDABLE DANS LES OUTRE-MER SE HEURTE À UNE MULTITUDE D'OBSTACLES 23

I. DANS LES OUTRE-MER, D'INNOMBRABLES CONTRAINTES FRAGILISANT LA CONTINUITÉ DES PARCOURS RÉSIDENTIELS 23

A. UN ACCÈS AU LOGEMENT ENTRAVÉ PAR L'ACCUMULATION D'OBSTACLES ENDOGÈNES ET EXOGÈNES 24

1. Des difficultés sociales accentuées par de vives tensions économiques 24

a. Des fragilités sociales aggravées par rapport à l'Hexagone 24

b. Des facteurs économiques altérant le marché du logement 26

2. Des contraintes foncières restreignant la disponibilité des terrains 29

a. Une indisponibilité critique de foncier aménageable 30

b. Un cumul inquiétant d'obstacles juridiques et administratifs 32

B. DES CONDITIONS D'HABITAT CONFRONTÉES À UNE CRISE ALARMANTE 36

1. Une grave surexposition des logements aux risques naturels 36

a. Une intensification majeure des effets du réchauffement climatique 37

b. Des difficultés assurantielles largement accentuées 41

2. La prévalence dramatique de logements indécents ou sinistrés 43

a. Des situations aigües de mal-logement et d'indécence de l'habitat 43

b. Une profonde saturation du système d'hébergement d'urgence 50

II. UN SECTEUR DU LOGEMENT AFFECTÉ PAR DES FREINS ÉCONOMIQUES ET ADMINISTRATIFS DURABLES 54

A. DES ACTEURS DU LOGEMENT ET DE LA CONSTRUCTION EN PROIE À DES DIFFICULTÉS CROISSANTES 54
1. Des bailleurs sociaux dynamiques, mais structurellement fragilisés 54
a. Un écosystème du logement social ultramarin opérationnel et diversifié 54
b. Une fragilisation inquiétante des opérateurs du logement social 62
2. Une filière du bâtiment déstabilisée par des difficultés d'ordres divers 68
a. Un ensemble de freins ralentissant la mise en chantier des projets 68
b. Un secteur entravé par la hausse des coûts et l'inadaptation des normes 78
B. DES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES RALENTISSANT LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS 84
1. Une ingénierie locale sous-dimensionnée au regard des besoins 84
a. Des services déconcentrés de l'État structurellement sous tension 84
b. Des moyens insuffisants au sein des collectivités ultramarines 86
2. Des blocages opérationnels complexes résultant d'un enchevêtrement de contraintes administratives 88

PARTIE II : LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL PEINE AUJOURD'HUI À APPORTER UNE RÉPONSE EFFICACE ET COHÉRENTE AUX PROBLÉMATIQUES DE L'HABITAT ULTRAMARIN 93

I. DES INTERVENTIONS DIVERSIFIÉES EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU PARC SOCIAL 93

A. UNE RÉPONSE PUBLIQUE REPOSANT SUR LA COMBINAISON ENTRE CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET AIDES FISCALES 94
1. Des aides budgétaires aux objectifs diversifiés 95
a. Un soutien primordial à la construction de logements sociaux neufs 95
b. Un appui à la résorption de l'habitat insalubre (RHI) et à la rénovation 101
2. Des modalités de financement additionnelles et complémentaires 105
a. Des aides fiscales décisives pour compléter les plans de financement 105
b. Des aides au logement ayant connu un élargissement récent 106
B. DES INTERVENTIONS COMPLÉMENTAIRES DES OPÉRATEURS ET DES COLLECTIVITÉS 108
1. Un soutien marqué des opérateurs de l'État à la rénovation du parc 109
a. Des actions soutenues de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) au profit de la réhabilitation des logements privés 109
b. Quatorze projets de renouvellement urbain financés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) 111
2. Un concours additionnel des collectivités à l'aménagement du parc 112
a. Un cofinancement des opérations de construction 113
b. Des interventions directes en matière de gouvernance et de rénovation 114

II. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL QUI ÉCHOUE À RÉPONDRE AUX BESOINS DES TERRITOIRES ULTRAMARINS 116

A. UNE PROFONDE INADÉQUATION DU PARC AUX ÉVOLUTIONS DE LA DEMANDE 117

1. Un décrochage quantitatif marqué entre offre et demande de logements 117

a. Un effet de ciseaux entre hausse de la demande et chute des attributions 117

b. Une offre de logements sociaux nettement insuffisante 122

2. Une indiscutable inadéquation qualitative du parc social 126

a. Une offre inadaptée aux évolutions sociodémographiques ultramarines 127

b. Une divergence marquée entre état du parc et besoins prioritaires 129

B. UNE EFFICIENCE CONTESTABLE, MARQUÉE PAR DES OBJECTIFS INSATISFAITS ET UNE GOUVERNANCE LACUNAIRE 134

1. Des plans logement Outre-mer (PLOM) aux effets partiels et contrastés 135

a. Une première stratégie qui a échoué à résorber les causes structurelles de la crise du logement 135

b. Une chute drastique des financements que n'a pas empêchée le PLOM 2 137

2. Un modèle budgétaire compromis par l'accumulation d'arbitrages politiques regrettables 145

a. Une diminution critique des financements publics 145

b. Une performance marquée par d'importantes marges de progression 149

3. Une gouvernance fragmentée qui peine à résoudre des difficultés opérationnelles persistantes 156

PARTIE III : 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 159

I. SOUTENIR UNE ACCÉLÉRATION MASSIVE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES OUTRE-MER 161

A. ÉTABLIR UNE TRAJECTOIRE D'AMÉNAGEMENT DU PARC SOCIAL EN ADÉQUATION AVEC LES BESOINS OBSERVÉS 161

1. Assurer une dynamique efficiente de production et de réhabilitation 161

a. Sécuriser les moyens de la ligne budgétaire unique (LBU) 162

b. Affermir la mise en œuvre des obligations pesant sur les collectivités au titre de la loi « Solidarité et renouvellement urbains » (SRU) 167

2. Garantir une diversification du parc adaptée à l'évolution des besoins 170

a. Ajuster la production aux dynamiques démographiques des territoires 171

b. Faciliter l'accès au parc social des publics les plus en difficulté 175

B. RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA GOUVERNANCE ET DES OUTILS D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL 178

1. Affermir la structuration d'une gouvernance efficace et territorialisée 178

a. Rénover la gouvernance de la politique du logement dans les Outre-mer 178
b. Finaliser la mise en œuvre du plan logement Outre-mer (PLOM 3) 183
2. Repenser les compétences et les interventions des collectivités 191
a. Assurer une plus grande territorialisation de l'échelle de décision 191
b. Renforcer le soutien à l'ingénierie publique locale 193
3. Consolider la connaissance et les outils de mesure du parc social 194
a. Optimiser la dynamique évaluative de la politique du logement social 194
b. Fiabiliser le suivi des besoins en logement pour chaque territoire 196
II. LEVER LES FREINS ENTRAVANT L'ACCÈS À UN LOGEMENT DÉCENT ET ABORDABLE DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS 198
A. FACILITER LE DÉROULEMENT DES OPÉRATIONS DE PRODUCTION ET DE RÉHABILITATION DE LOGEMENTS SOCIAUX 198
1. Massifier la production de foncier aménagé et constructible 198
a. Affermir les capacités de veille et de planification foncières 198
b. Activer des leviers adaptés pour résoudre les problématiques foncières 203
2. Favoriser la maîtrise des coûts de la construction 206
a. Multiplier les efforts d'adaptation des normes aux réalités territoriales 207
b. Encourager le soutien aux filières ultramarines du bâtiment 213
B. GARANTIR LE DROIT EFFECTIF À UN LOGEMENT DÉCENT ET ABORDABLE DANS LES OUTRE-MER 215
1. Assurer l'effectivité du droit à un logement décent 215
a. Amplifier la résorption de l'habitat indigne et informel 215
b. Accélérer la réhabilitation et la rénovation du parc existant 218
2. Améliorer la fluidité des parcours de l'hébergement jusqu'au logement 222
a. Accroître l'offre de solutions d'hébergement généraliste 222
b. Encourager la dynamique d'accession sociale à la propriété 225
3. Conforter la continuité des parcours résidentiels 228
a. Accentuer le soutien aux modalités de logement alternatives 228
b. Favoriser le maintien dans le logement au moyen de dispositifs adaptés 232
EXAMEN PAR LE COMITÉ 237
ANNEXE N° 1 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS 239
ANNEXE N° 2 : ENJEUX ET LIMITES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER (COM) 247
ANNEXE N° 3 : ANALYSE COMPARÉE DES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES DROM ET DANS L'HEXAGONE 257

RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

AXE n° 1 : Soutenir une accélération massive de la production de logements sociaux dans les Outre-mer.

Recommandation n° 1 : Revenir sur le gel massif des crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) décidé pour l'exécution budgétaire 2026, au regard de l'urgence des besoins observés dans les territoires ultramarins, en sécurisant l'ouverture de l'intégralité des autorisations d'engagement votées par le Parlement.

Recommandation n° 2 : Opérer un plan de rattrapage généralisé de la construction et de la réhabilitation de logements sociaux dans les Outre-mer, en renforçant le montant des crédits alloués à la LBU et en fixant dans les textes financiers des objectifs clairs en termes de production et de typologie, qui répondent aux besoins des territoires.

Recommandation n° 3 : Inscrire les crédits alloués à la LBU dans une trajectoire pluriannuelle, afin de garantir, à plus long terme, une capacité de projection et de visibilité à l'ensemble des acteurs du logement social ultramarin.

Recommandation n° 4 : Adapter le niveau des amendes pesant sur les communes ultramarines ne respectant pas les obligations de la loi « *Solidarité et renouvellement urbains* » (SRU), en durcissant le montant des amendes en cas de non-respect avéré et en modulant les sanctions financières au regard des dynamiques locales de production et de réhabilitation de logements sociaux.

Recommandation n° 5 : Prendre en compte les changements sociodémographiques des territoires ultramarins dans le pilotage de la production de logements locatifs sociaux (LLS) et très sociaux (LLTS) neufs et en réhabilitation, en favorisant le développement d'une offre adaptée à l'ensemble des besoins observés : logements de petite taille (T1 ou T2), logements adaptés aux jeunes travailleurs et aux personnes âgées, pensions de famille, construction de résidences autonomie, soutien aux projets d'habitat inclusif.

Recommandation n° 6 : Recentrer la production sur l'offre de logements très sociaux, en prévoyant une proportion minimale de 30 % de LLTS dans les programmes des organismes de logement social ultramarins (OLS).

Recommandation n° 7 : Généraliser le déploiement des opérations de logement locatif très social adapté (LLTS-A), en amplifiant la mise en œuvre de ce dispositif pour proposer des solutions d'habitat simplifiées et économiquement soutenables à l'attention des publics les plus précaires dans les Outre-mer.

Recommandation n° 8 : Limiter davantage le niveau des loyers pratiqués dans le parc social ultramarin dans un objectif de soutenabilité accrue pour les ménages et de résorption des inégalités territoriales, en révisant les plafonds de base et les modalités de calcul applicables.

Recommandation n° 9 : Affermir la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) dans les Outre-mer, en résorbant les obstacles techniques à son application et en luttant contre le non-recours : réduction des délais d'instruction des dossiers, facilitation des recours, déploiement rapide de relogements et respect de l'objectif minimal de 25 % d'attributions aux ménages prioritaires.

Recommandation n° 10 : Mettre en place, pour les départements et régions d'Outre-mer (DROM), un comité de pilotage national de la politique du logement, de l'hébergement et de l'habitat, réunissant l'ensemble des acteurs publics et privés, afin de favoriser la cohérence globale de cette politique, l'adaptation des objectifs aux réalités des territoires et la prise en compte des besoins des publics prioritaires.

Recommandation n° 11 : Favoriser l'émergence d'un réflexe ultramarin dans la gouvernance de l'ensemble des acteurs de la politique du logement, en veillant à l'intégration de représentants ultramarins dans les conseils nationaux des opérateurs de l'État.

Recommandation n° 12 : Renforcer les capacités humaines et techniques de la direction générale des Outre-mer (DGOM) en tant qu'instance administrative de pilotage et de coordination de la politique du logement et de l'habitat dans les Outre-mer, et conforter son poids dans les arbitrages interministériels.

Recommandation n° 13 : Pour les opérations de production et de réhabilitation de logements sociaux, faciliter les démarches administratives des OLS en réduisant les délais de délivrance des agréments de financement et en aménageant des procédures d'urbanisme dérogatoires (limitation des possibilités de recours pour éviter des blocages exogènes au stade de la délivrance du permis de construire ou d'aménager et de la réalisation des études d'impact).

Recommandation n° 14 : Finaliser l'élaboration du volet national du plan logement Outre-mer (PLOM) 3 et veiller à sa coordination avec l'ensemble des plans territoriaux ultramarins, en prévoyant des objectifs quantitatifs et qualitatifs précis ainsi qu'un dispositif d'évaluation et de suivi annuel de la trajectoire d'aménagement du parc social.

Recommandation n° 15 : Prolonger la dynamique de décentralisation en confiant aux collectivités ultramarines (communes, établissements publics de coopération intercommunale – EPCI, départements et régions) un pouvoir de décision accru en matière d'aménagement du territoire, de gouvernance de la politique du logement et de l'hébergement, d'adaptation des normes et de délivrance des autorisations environnementales.

Recommandation n° 16 : Renforcer le rôle des conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH) et des conseils territoriaux de l'habitat et de l'hébergement (CTHH) dans les Outre-mer, en leur confiant des responsabilités plus larges en matière de logement social, afin d'en faire des organes stratégiques d'arbitrage, d'animation et d'évaluation de la politique du logement et de l'habitat.

Recommandation n° 17 : Renforcer les moyens d'ingénierie technique et financière à la disposition des collectivités territoriales ultramarines dans le soutien aux opérations en matière de logement : résorber le déficit de compétences, dynamiser l'appui méthodologique et l'appui à la maîtrise d'ouvrage, accompagner le déploiement d'outils d'observation partagés.

Recommandation n° 18 : Pour faciliter la mise en chantier des opérations de logement social bloquées dans les DROM, créer un numéro unique d'identification des projets de construction ou de rénovation dans le parc social, permettant à la DGOM d'identifier, par territoire, la nature précise des blocages existants.

Recommandation n° 19 : Doter les différents programmes budgétaires d'un socle précis et partagé d'indicateurs d'évaluation : suivi des livraisons effectives, des délais moyens de chantier, des coûts de la construction, etc.

Recommandation n° 20 : Réaliser une étude sur l'efficacité des dépenses fiscales engagées au titre de la politique du logement social dans les Outre-mer, afin de disposer de données fiabilisées sur l'aménagement du parc social ultramarin.

Recommandation n° 21 : Afin de fiabiliser l'évaluation des besoins en logement dans chaque DROM, affermir les outils de mesure *via* un soutien accru à l'activité des agences d'urbanisme et le déploiement d'indicateurs ciblés destinés à objectiver les données nécessaires à la connaissance du parc social.

*

AXE n° 2 : Lever les freins entravant l'accès à un logement décent et abordable dans les territoires ultramarins.

Recommandation n° 22 : Renforcer les moyens des fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU) dans les DROM, afin de favoriser la constitution de réserves foncières aménagées pour chaque territoire ultramarin.

Recommandation n° 23 : Renforcer la production de foncier aménageable et maîtrisé à moindre coût en accroissant le soutien de l'État aux établissements publics fonciers locaux (EPFL), notamment en cas de carence de l'initiative locale : appui financier, facilitation des opérations de requalification des friches, mise à disposition d'outils juridiques adaptés pour favoriser le recyclage foncier.

Recommandation n° 24 : Améliorer la complétude et l'adaptation aux contextes ultramarins des documents de planification territoriale, dans un objectif

d'articulation accrue entre production de logements, recensement des emprises foncières disponibles, et construction des équipements et réseaux préalables.

Recommandation n° 25 : Rationaliser le fonctionnement des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) en renforçant le poids des représentants professionnels ultramarins dans leur composition et en aménageant de nouvelles dérogations à l'exigence d'avis conforme pour les projets comportant une part déterminée de logements sociaux ou de structures d'hébergement.

Recommandation n° 26 : Améliorer la lutte contre les problématiques d'indivision dans les Outre-mer, en menant une évaluation complète de l'application de la « *loi Letchimy* », en assurant pour chaque territoire ultramarin un recensement cartographié des situations d'indivision, et en systématisant la désignation, dans chaque EPCI, d'un référent chargé du recensement des propriétés en indivision.

Recommandation n° 27 : Garantir l'adaptation des normes techniques et des référentiels de construction (réglementations thermique, acoustique, antisismique et anticyclonique) aux contraintes climatiques et aux modes d'habiter ultramarins.

Recommandation n° 28 : Afin de réduire de manière effective le coût de revient des opérations de production de logements dans les DROM, faciliter l'approvisionnement en matériaux régionaux en faisant des comités référentiels de la construction (CRC) des organes stratégiques d'orientation, d'adaptation et de simplification des normes constructives.

Recommandation n° 29 : Veiller à limiter les sur-réglementations en matière de résilience du bâti face aux risques climatiques, pour garantir la soutenabilité économique des projets.

Recommandation n° 30 : Dans une optique de transition écologique et de résilience du bâti, encourager le soutien aux filières innovantes locales (recours à des matériaux biosourcés et développement de filières spécialisées dans des solutions de matériaux de second œuvre, adaptées aux climats ultramarins et aux contraintes de durabilité régionales).

Recommandation n° 31 : Renforcer la structuration des filières locales du bâtiment et de la construction, *via* une coordination accrue entre les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les fédérations du bâtiment ultramarines, pour lutter contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et favoriser la mise en œuvre d'un système de formations adapté aux besoins des territoires.

Recommandation n° 32 : Renforcer les moyens alloués par l'État à la lutte contre l'habitat indigne dans les Outre-mer, tout en réduisant les délais de mise en œuvre des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et en assurant la

structuration d'objectifs ciblés par territoire (accès à l'eau, à l'électricité et à l'assainissement, prévention des risques).

Recommandation n° 33 : Étendre l'application du dispositif du permis de louer aux territoires ultramarins, afin d'améliorer la qualité globale de l'habitat et d'amplifier la lutte contre les marchands de sommeil.

Recommandation n° 34 : Accélérer la dynamique de rénovation du parc social ultramarin, en renforçant le soutien financier de l'État aux opérations de réhabilitation.

Recommandation n° 35 : Associer à la politique ultramarine du logement social un objectif de réhabilitation du parc de logements privés dans les Outre-mer, en assurant un déploiement plus systématique des aides de l'État et de ses opérateurs.

Recommandation n° 36 : Accroître significativement les moyens consacrés à la politique d'hébergement dans les DROM, afin de résorber l'écart critique constaté avec l'Hexagone en matière de financements et de structures d'accueil.

Recommandation n° 37 : Renforcer les dispositifs d'accession sociale à la propriété pour fluidifier les parcours résidentiels dans les DROM, *via* la dynamisation du prêt social location-accession et du logement évolutif social.

Recommandation n° 38 : Résorber les obstacles entravant le déploiement des opérations en bail réel solidaire (BRS), destinées à favoriser l'accession sociale à la propriété, et appliquer à ces opérations le bénéfice du crédit d'impôt en faveur des investissements productifs neufs réalisés dans les Outre-mer (art. 244 *quater* W du code général des impôts), en intégrant notamment le coût d'achat du foncier au crédit d'impôt.

Recommandation n° 39 : Accroître l'offre de logements sociaux alternatifs au modèle traditionnel dans les DROM, en favorisant le développement des activités d'intermédiation locative et en accroissant le soutien de l'État et des collectivités aux sociétés coopératives.

Recommandation n° 40 : Consolider l'offre de logements adaptés dans les DROM, en accroissant le nombre de places disponibles en pensions de familles, en foyers de jeunes travailleurs et en résidences sociales et en renforçant les crédits consacrés par l'État et les collectivités au financement de ces structures.

Recommandation n° 41 : Favoriser le renforcement des réseaux de gestion locative animés par les bailleurs sociaux en rationalisant le maillage des territoires avec des réseaux d'agences de proximité et en accompagnant la mobilisation de dispositifs fiscaux incitatifs (exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties).

SYNTHÈSE

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 %.

TYPOLOGIE DES LOGEMENTS DU PARC SOCIAL (2025)

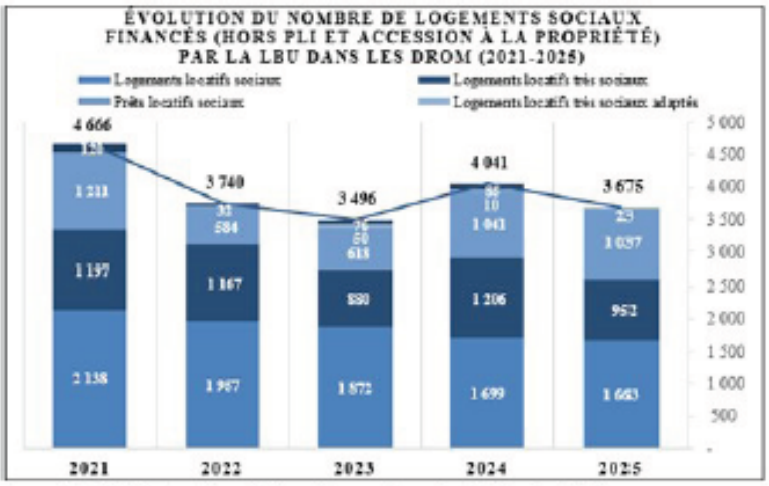
	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Hexagone
Individuels	8 000	100	5 100	8 800	777 500
T1 en collectif	1 500	1 200	400	5 100	384 800
T2 en collectif	4 500	4 600	3 800	16 200	979 600
T3 en collectif	15 100	15 400	6 600	24 300	1 675 500
T4 en collectif	7 800	11 800	4 600	16 600	1 056 600
T5+ en collectif	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.

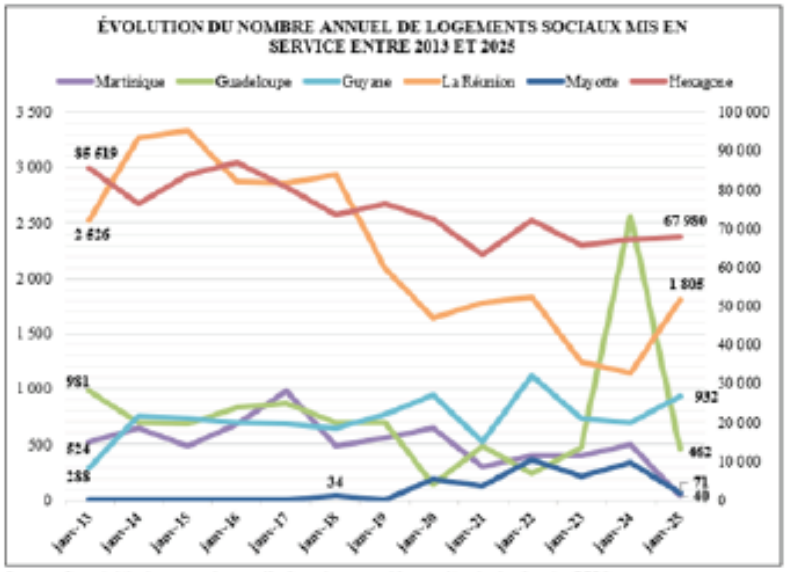
Face à ce décrochage, une politique publique présentant une efficience contestable et des objectifs insatisfaits

• 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.

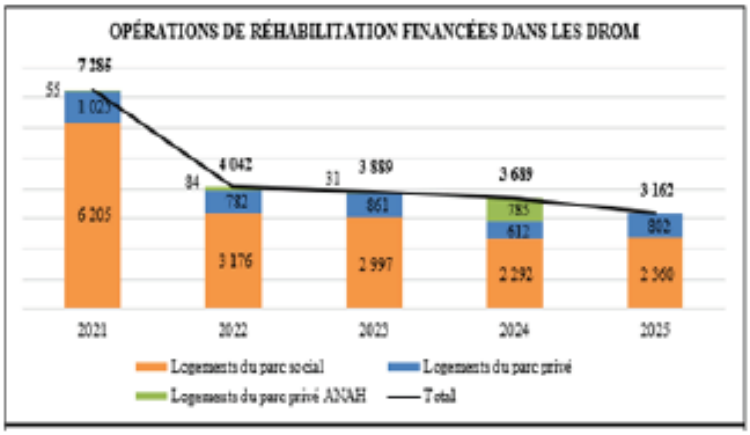
RÉNOVER LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES OUTRE-MER, UNE NÉCESSITÉ POUR CONCRÉTISER LE DROIT DE TOUTES ET DE TOUS À UN LOGEMENT DÉCENT ET ABORDABLE

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

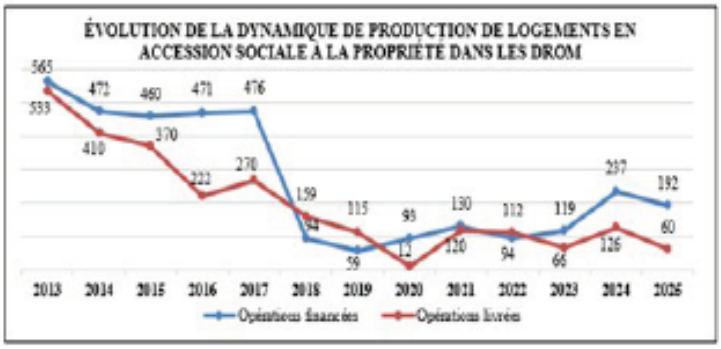
Les rapporteurs jugent également impératif **de lever les freins qui entravent aujourd'hui l'accès à un logement décent et abordable dans les territoires ultramarins**.

• 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

INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 6 novembre 2025, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a inscrit à son programme de travail, à l'initiative du groupe Gauche Démocrate et Républicaine (GDR), une évaluation de la politique du logement social dans les Outre-mer, et a désigné comme rapporteurs M. François Jolivet (Horizons) et Mme Karine Lebon (GDR) (1).

Alors que 84 % de la population ultramarine considère les conditions d'habitat comme la première de ses préoccupations (2), l'accès à un logement décent et abordable relève, dans les Outre-mer, d'une équation singulièrement complexe, marquée par une grave surexposition aux effets du réchauffement climatique et une dramatique prévalence de situations d'indécence ou d'insalubrité. Dans un contexte marqué par une vive hausse des besoins et de la demande de logements sociaux, la politique du logement social constitue, pour ces territoires ultramarins, une réponse indispensable pour garantir l'effectivité du droit au logement.

Cependant, la mise en œuvre des dispositifs destinés à financer l'aménagement et la rénovation du parc social dans les Outre-mer est confrontée dans la pratique à une accumulation de difficultés endogènes comme exogènes : aux caractéristiques géographiques, sociales ou climatiques des territoires, qui accentuent les besoins de réhabilitation et restreignent la disponibilité de nouveaux espaces constructibles, s'ajoutent divers freins administratifs, financiers ou techniques, liés aux lacunes nombreuses de la politique publique en termes de cohérence ou d'efficacité.

Dans ces conditions, et alors que s'accentuent, au fur et à mesure des exercices budgétaires, l'instabilité du soutien de l'État et les défaillances partagées dans la gouvernance des aides versées pour accompagner la dynamique de production de logements, la politique du logement social peine à apporter une réponse adéquate aux problématiques de l'habitat ultramarin : rattrapage quantitatif, adaptation des logements existants aux mutations sociodémographiques, résorption de l'habitat informel, amélioration de la lisibilité du pilotage public, résolution des difficultés opérationnelles qui entravent la mise en œuvre des projets, soutien à la fluidité des parcours résidentiels, prise en compte des publics les plus précaires, etc.

---

(1) L'inscription de cette mission d'évaluation au programme de travail du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC), à la demande du groupe Gauche Démocrate et Républicaine (GDR), tire sa motivation de la création de la « commission d'enquête sur les causes de l'insuffisance, de la non-décence et de l'insalubrité du logement social dans les départements et régions d'outre-mer *», à la suite de l'adoption, le jeudi 30 mai 2024, de la proposition de résolution n° 2456, déposée le 10 avril 2024 par Mme Karine Lebon, députée, et tendant à la création d'une commission d'enquête sur l'indécence du logement social dans les départements et régions d'Outre-mer. En raison de la dissolution de l'Assemblée nationale, prononcée le 9 juin 2024, cette commission d'enquête n'avait cependant pas pu entamer ses travaux.*

(2) Conseil économique, social et environnemental (CESE), avis 2024-017, rapport annuel sur l'état de la France en 2024, Sortir de la crise démocratique, *par Mme Claire Thoury, rapporteure, 23 octobre 2024, p. 33, d'après des données issues du sondage «* CESE-Ipsos sur l'état de la France – 2e édition ».

Au terme de cinq mois de travaux, qui les auront conduits à auditionner près de quarante organismes, à solliciter par écrit une soixantaine de contributions auprès d'acteurs publics et privés, et à rencontrer une trentaine d'interlocuteurs locaux à La Réunion, constatant que la politique du logement social ne répond pas suffisamment aujourd'hui aux besoins et aux attentes de la population ultramarine, vos rapporteurs formulent plusieurs axes d'amélioration, dans la perspective d'une réforme de grande ampleur de la politique de l'habitat dans les Outre-mer.

Méthode évaluative de la mission

Afin d'évaluer la politique du logement social dans les Outre-mer, la mission a mis en œuvre une méthode d'analyse qualitative, fondée sur une revue de la littérature administrative, scientifique et technique relative au sujet, sur la réalisation de nombreux entretiens, sous la forme d'auditions, avec les principaux acteurs de cette politique publique, ainsi que sur une soixantaine de contributions écrites complémentaires.

Les travaux de la mission ont notamment reposé sur les questions évaluatives suivantes :

1°) Quelle est la situation et quelles sont les perspectives d'évolution de secteur du logement social dans les territoires ultramarins ?

2°) Dans quelle mesure la politique du logement social dans les Outre-mer et les financements associés sont-ils en cohérence avec les objectifs fixés par les pouvoirs publics et les besoins des populations ultramarines ?

3°) Dans quelle mesure la politique du logement social dans les Outre-mer parvient-elle, au regard des moyens qui lui sont attribués et des actions mises en œuvre, à améliorer l'accès au logement des populations ultramarines ?

4°) Quelles sont les incidences mesurables de la politique du logement social ultramarin en matière de réduction de l'habitat indigne et d'adaptation du parc social aux enjeux démographiques et climatiques ?

Afin de mener cette évaluation, la mission s'est appuyée sur des sources de données variées, issues en particulier de l'infocentre du logiciel « *N° Unique* », du système national d'enregistrement (SNE) de la demande de logements sociaux et des directions administratives compétentes : données relatives aux financements publics mobilisés (crédits ouverts, crédits consommés, dépenses fiscales), au nombre de logements livrés, réhabilités ou mis en chantier, à l'évolution des coûts de la construction, au nombre de demandeurs de logement social, aux délais d'attribution ou encore à la gouvernance de la politique publique (délais de montage des opérations, capacités d'ingénierie). En particulier, elle a cherché à évaluer l'efficacité, la cohérence et la qualité de l'exécution des objectifs et des indicateurs de performance des programmes budgétaires 109 (*Aide à l'accès au logement*), 123 (*Conditions de vie Outre-mer*), 135 (*Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*) et 177 (*Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*), en ce qui concerne la mise en œuvre de ces programmes dans les territoires ultramarins.

Les indicateurs évaluatifs retenus par la mission ont visé à apprécier plusieurs volets complémentaires de la politique du logement social dans les Outre-mer :

– **Indicateurs de pilotage** : données relatives à la gestion locative (taux de vacance, délais de relocation, impayés en stock et en flux annuels, taux de recouvrement, taux des créances locatives, loyers pratiqués au m²/mois, occupation du parc social par niveau de ressources, satisfaction des locataires), au développement du parc (permis obtenus, mises

en chantiers, livraisons, taux de chute sur les opérations étudiées), à la gestion financière (dette, coûts, exposition au risque de taux, trésorerie des organismes de logement social, etc.), et à la gestion des ressources humaines (effectifs, masse salariale) ;

– **Indicateurs de performance** : volume de demandes actives au moins un jour, stock de demandes au 1er janvier de chaque année, taux d'éligibilité, taux d'attribution, part d'attributions de LLS effectuées annuellement en faveur de ménages reconnus prioritaires au titre du DALO, niveau des plafonds de ressources, part de logements sociaux parmi les résidences principales, pourcentage de logements locatifs sociaux agréés dans les zones tendues, distribution par catégorie, ventilation par région de la part des logements sociaux parmi les résidences principales, niveau des loyers, nombre de nouvelles constructions, taux de renouvellement des demandes, taux de rotation (mobilité et maintien), etc. ;

– **Indicateurs de résultats quantitatifs et qualitatifs** : satisfaction de la demande (délais d'attente pour l'attribution d'un logement social dans les Outre-mer, pression de la demande sur le logement social), développement du parc social (atteinte des objectifs annuels de financement dans les communes soumises à l'article 55 de la loi « *Solidarité et renouvellement urbains* », taux de logements locatifs sociaux dans les communes concernées, rapport entre le nombre de logements locatifs sociaux et le nombre total d'agréments), rénovation du parc social (mesure de la performance énergétique des logements), résorption de l'habitat indigne et amélioration de la mixité sociale (part de logements sociaux attribués à des ménages sans domicile, taux d'effort net médian des ménages en locatif ordinaire selon le type de parc).

*

* *

Panorama du parc de logements sociaux dans les Outre-mer au 1er janvier 2026 (1)

– **Étendue du parc social**. Au 1er janvier 2026, le parc de logements sociaux dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM) est estimé à 186 051 unités, soit 18,9 % du parc de logements ultramarin (total de 984 625 logements) : 84 988 à La Réunion, 40 044 en Guadeloupe, 35 510 en Martinique, 22 501 en Guyane et 3 008 à Mayotte. Dans les Collectivités d'Outre-mer (COM), le parc de logements sociaux est composé, à la même date, de 3 995 logements pour la Polynésie française, 16 779 pour la Nouvelle-Calédonie et 50 pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

– **Demande de logements sociaux**. À la même date, le nombre de demandes en attente d'un logement social dans les DROM s'élevait à 103 411 (contre 89 417 en 2024 et 79 370 en 2022), dont 51 261 pour La Réunion, 16 490 pour la Guadeloupe, 16 046 pour la Guyane, 15 748 pour la Martinique et 3 866 pour Mayotte (pour les COM, 4 107 en Polynésie française et 7 000 en Nouvelle-Calédonie). Le ratio du nombre de demandes en attente sur le nombre de logements s'élève en moyenne à 1 pour 1,75.

– **Logements sociaux livrés**. En 2025, la production de logements sociaux neufs s'est élevée à 3 794 livraisons dans les DROM, marquant un rebond par rapport à 2024 (+ 8 %, avec 3 387 livraisons), répartis en 1 535 logements locatifs sociaux (LLS), 1 170 logements locatifs très sociaux (LLTS), 633 prêts locatifs sociaux (PLS), 386 prêts locatifs intermédiaires (PLI), 10 logements spécifiques (logements foyers, logements locatifs très sociaux adaptés, hébergements villages relais, etc.) et 60 accessions à la propriété (logement évolutif social – LES – et prêt social de location accession – PSLA).

– **Logements sociaux mis en chantier**. De même, en 2025, 4 308 constructions neuves de logements sociaux ont été mises en chantier dans les DROM, réparties en 4 237 logements locatifs (dont 1 871 LLS, 1 301 LLTS, 650 PLS, 411 PLI et 4 LLTS-A) et 71 accessions à la propriété (39 LES et 32 PSLA). Ces résultats signalent une progression des mises en chantier de logements locatifs très sociaux : 1 301 mises en chantier en 2025, contre 987 en 2024 et 441 en 2023.

– **Logements sociaux financés**. Après 4 973 logements financés en 2024 (+ 27 % par rapport à 2023), le nombre de logements sociaux financés s'élève à 4 824 en 2025, signalant une stabilisation sur les dernières années. Ces financements se répartissent en 1 163 LLS, 952 LLTS, 1 037 PLS, 957 PLI, 23 logements spécifiques et 192 logements en accession sociale à la propriété. Cette dynamique de financement traduit une double tendance : d'une part, une progression notable des segments les plus solvables du parc (PLS et PLI) reflétant une stratégie d'ajustement des opérateurs face aux contraintes économiques ; d'autre part, une diminution constante de la proportion des segments les plus sociaux (LLS et LLTS) dans le total des agréments.

– **Réhabilitations**. Enfin, le volume des logements réhabilités reste quant à lui très inférieur aux besoins : sur les 1 671 réhabilitations livrées en 2025, 1 200 seulement concernent le parc social (contre 1 628 en 2021) ; de même, sur les 3 162 réhabilitations financées en 2025, 2 360 concernent le parc social (contre 6 205 en 2021). Enfin, en 2025, 2 569 réhabilitations ont été mises en chantier, dont 2 157 pour le parc social.

(1) Encadré réalisé d'après les réponses écrites de l'Union sociale pour l'habitat (USH) et de la direction générale des Outre-mer (DGOM) au questionnaire de la mission, d'après des données du Répertoire du parc locatif social (RPLS).

PARTIE I :
DANS UN CONTEXTE DE CRISE AIGÜE DE L'HABITAT, L'ACCÈS À UN LOGEMENT DÉCENT ET ABORDABLE DANS LES OUTRE-MER SE HEURTE À UNE MULTITUDE D'OBSTACLES

Alors qu'ils subissent, à divers titres, les conséquences quotidiennes de leur éloignement géographique à l'égard de l'Hexagone (cherté de la vie, discontinuités territoriales, accès aux services publics, « *déficits d'accès au logement, à la santé, à l'éducation et aux infrastructures, qui entretiennent durablement la pauvreté et limitent la mobilité sociale* » (1), etc.), nos concitoyennes et nos concitoyens des départements et régions (DROM) et des collectivités d'Outre-mer (COM) sont confrontés à une crise multiforme de l'habitat, qui se manifeste à toutes les échelles : difficultés d'accès au logement, addition de contraintes foncières et juridiques multiples, prévalence alarmante de l'habitat indigne, insuffisance chronique des solutions d'hébergement d'urgence.

S'ajoute à ces réalités l'existence de facteurs de risques corrélés à la géographie des territoires, qui accélèrent la dégradation du bâti dans un contexte marqué par l'accélération des catastrophes naturelles et la surexposition des logements aux aléas climatiques (2). Tels sont les constats que vos rapporteurs ont souhaité d'emblée affirmer, afin de caractériser les freins endogènes qui entravent l'efficience de la politique du logement social dans les Outre-mer.

I. DANS LES OUTRE-MER, D'INNOMBRABLES CONTRAINTES FRAGILISANT LA CONTINUITÉ DES PARCOURS RÉSIDENTIELS

Caractérisées par une situation de crise persistante, qu'accentuent d'innombrables contraintes propres aux territoires, les conditions d'habitat dans les Outre-mer sont affectées par des difficultés multiples, d'ordres à la fois socio-économique, juridique, géographique et climatique, qui altèrent l'accès au logement et fragilisent la continuité des parcours résidentiels dans des proportions bien plus marquées que dans l'Hexagone.

---

(1) Conseil économique, social et environnemental (CESE), avis 2025-020, rapport annuel sur l'état de la France 2025, Égalité des chances : mythe ou réalité ?, par Mme Fabienne Rouchy, rapporteure, p. 9.

(2) Comme le souligne l'Union sociale pour l'habitat dans les Outre-mer (USHOM) en réponse au questionnaire de la mission, « les caractéristiques structurelles de l'habitat ultramarin se regroupent autour de plusieurs problématiques majeures : une prévalence élevée de ménages modestes et très modestes, avec des niveaux de revenus inférieurs à ceux observés dans l'Hexagone, conduisant à une forte éligibilité au LLTS et au LLS ; la persistance d'un habitat informel ou précaire (bidonvilles, auto-construction, suroccupation), accentuant la pression sur la demande de logements sociaux ; des trajectoires démographiques différenciées selon les territoires, combinant jeunesse marquée de la population dans certains cas, vieillissement dans d'autres, ainsi qu'une proportion importante de familles monoparentales et de ménages de grande taille ; enfin, une exposition aux effets du changement climatique et aux aléas naturels, impliquant une intégration renforcée des enjeux de résilience et de performance environnementale adaptées aux climats tropicaux et équatoriaux ».

A. UN ACCÈS AU LOGEMENT ENTRAVÉ PAR L'ACCUMULATION D'OBSTACLES ENDOGÈNES ET EXOGÈNES

1. Des difficultés sociales accentuées par de vives tensions économiques

Diverses difficultés socio-économiques restreignent, dans les Outre-mer, l'accès à un logement décent et abordable, signalant l'existence d'une crise persistante des modes d'habiter qui justifie pleinement une intervention renforcée de l'État dans le cadre de la politique du logement social.

a. Des fragilités sociales aggravées par rapport à l'Hexagone

Les territoires ultramarins sont tout d'abord marqués par une précarité sociale nettement plus accentuée que la moyenne nationale. Au 1er janvier 2026, la population ultramarine (qui comprend 2 892 018 personnes, pour 69 082 000 Françaises et Français au total, soit 4,15 % de la population nationale) présente **un taux de pauvreté singulièrement élevé** (36 % à La Réunion, 34,5 % en Guadeloupe, 53 % en Guyane, 77 % à Mayotte et 27 % en Martinique, contre une moyenne de 14,5 % pour l'Hexagone), avec des situations de grande pauvreté (1) plus fréquentes (5 à 15 fois) et plus intenses que dans les régions hexagonales (2). Dans ce contexte, plusieurs indicateurs signalent la discontinuité des trajectoires économiques entre les territoires ultramarins et la France continentale (3) :

● une part significative de la population couverte par les *minima* sociaux : en 2025, 242 843 foyers ultramarins bénéficiaient d'un minimum social (allocation adultes handicapés – AAH, revenu de solidarité active – RSA, revenu de solidarité Outre-mer – RSO), assurant la couverture de 486 995 personnes, soit 22 % de la population ultramarine (contre 8 % dans l'Hexagone) (4) ;

● un niveau de vie médian par habitant très faible : 17 070 euros annuels à La Réunion, 15 773 euros en Guadeloupe, 19 770 euros en Martinique, 10 990 euros en Guyane et 3 140 euros à Mayotte, contre 23 080 euros dans l'Hexagone (5) ;

● un taux de chômage structurellement élevé : 12 % en Martinique, 16 % en Guyane, 17 % en Guadeloupe, 19 % à La Réunion, 34 % à Mayotte, contre 8,1 % au premier trimestre 2026 dans l'Hexagone, situation à laquelle s'ajoute « *une*

---

(1) Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), 2024. La grande pauvreté se définit par un niveau de vie inférieur à 50 % du niveau de vie médian de la population française, auquel s'ajoutent des privations matérielles et sociales significatives.

(2) Selon la Fondation pour le logement des défavorisés (FPLD), le niveau de vie médian des personnes en situation de grande pauvreté est de 470 euros en Guyane et de 690 euros à La Réunion, contre 790 euros dans l'Hexagone. À Mayotte, 74 % de la population se trouve en situation de grande pauvreté (FPLD, Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions*, 2026, p. 9).*

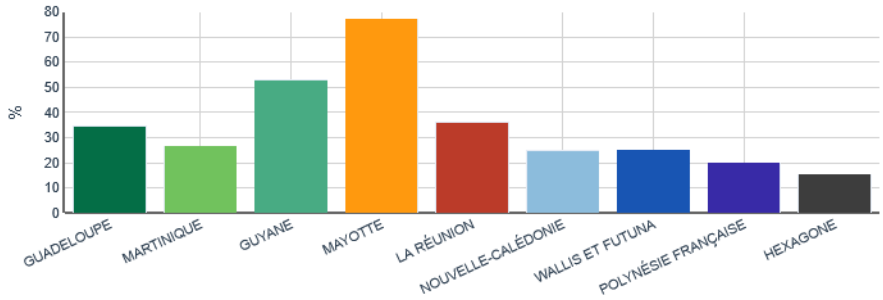
(3) Assemblée nationale, rapport n° 1998 sur l'évaluation de l'application du principe de continuité territoriale, par M. Olivier Serva et Mme Annie Vidal, députés, 23 octobre 2025, p. 47.

(4) FPLD, Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions*, 2026, p. 8.*

(5) France Stratégie (C. Dherbécourt et C. Peruyero), Naître en outre-mer : de moindres opportunités que dans les autres régions de France*, La note d'analyse de France Stratégie, 2024/7 n° 137, p. 1.*

surexposition des jeunes entre 16 et 25 ans et des personnes non-diplômées » (1) ; en effet, une proportion conséquente des jeunes de 18 à 25 ans ne se trouve ni en emploi, ni en études, ni en stage (33 % en Martinique, 35 % en Guadeloupe, 40 % à La Réunion, 48 % en Guyane et 63 % à Mayotte (2)).

TAUX DE PAUVRETÉ AU SEUIL DE 60 % DU NIVEAU DE VIE MÉDIAN (2026)



Source : Ministère des Outre-mer, Observatoire des Outre-mer*, d'après des données Insee et IEOM.*

Dans ce contexte, **les dépenses consacrées au logement occupent un poids structurellement élevé** dans les dépenses des ménages ultramarins : 13,7 % en Guadeloupe, 14,5 % en Martinique, 19,3 % en Guyane, 13,7 % à La Réunion et 14,9 % à Mayotte, comparable au niveau observé dans l'Hexagone (16,3 %) (3). Dans le champ du logement, comme l'illustre la dernière « *Enquête nationale logement* » (ENL) réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), les taux d'effort bruts des ménages sont structurellement plus élevés que dans l'Hexagone ; l'intervention des aides au logement contribue cependant à faire descendre le taux d'effort net à un niveau légèrement inférieur à la moyenne nationale, révélant le caractère indispensable de ces aides pour l'accès à un logement abordable dans les territoires ultramarins.

TAUX D'EFFORT BRUT (ET NET DES AIDES AU LOGEMENT) DES MÉNAGES ULTRAMARINS PAR CATÉGORIE D'OCCUPATION

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Hexagone
Propriétaire non accédant	9 % (9 %)	8 % (8 %)	7 % (7 %)	7 % (7 %)	N/A (9 %)
Propriétaire accédant	28 % (28 %)	27 % (27 %)	20 % (20 %)	25 % (24 %)	N/A (27 %)
Locataire du secteur social	32 % (22 %)	28 % (20 %)	25 % (18 %)	33 % (18 %)	N/A (24 %)
Locataire du secteur libre	30 % (25 %)	29 % (24 %)	28 % (24 %)	28 % (23 %)	N/A (28 %)
Ensemble	19 % (17 %)	18 % (16 %)	18 % (15 %)	19 % (16 %)	N/A (18 %)

Source : Insee, enquête nationale logement (ENL) 2013, données pour les DROM.

Ces caractéristiques socio-économiques des ménages se traduisent par **une très forte éligibilité de la population ultramarine** au logement social. En effet, d'après le panorama des DROM réalisé par l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) en 2025, environ 75 % des ménages ultramarins sont éligibles au logement locatif social (LLS), contre 71 % en moyenne nationale, et 49,8 % au logement locatif très social (LLTS), contre 25 % en moyenne nationale

(1) Assemblée nationale, rapport n° 1998 précit., p. 47.

(2) FPLD, Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions, *2026, p. 6, d'après des données Insee 2021-2025.*

(3) Insee, 2017, structure des dépenses moyennes annuelles par ménage en 2017.

– dispositifs correspondant respectivement aux logements PLUS (financés par le prêt locatif à usage social) et PLAI (financés par le prêt locatif aidé d'intégration) dans l'Hexagone, malgré l'existence de plafonds de ressources légèrement différents dans les DROM [(1)]. Aussi, c'est sur le segment le plus social du parc que se manifeste le plus la divergence entre les Outre-mer et l'Hexagone, avec une part de ménages éligibles deux fois plus élevée que la 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.

b. Des facteurs économiques altérant le marché du logement

Au-delà des caractéristiques socio-économiques des ménages, l'accès au logement dans les Outre-mer est altéré par divers facteurs économiques, qui signalent l'existence d'une crise structurelle de l'habitat. Les distorsions engendrées par la diminution de la part des résidences principales, des niveaux de loyers élevés et un taux de vacance particulièrement fort contribuent à rendre les ménages captifs de leurs conditions de logement, la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de La Réunion révélant par exemple que « *55 % des ménages [réunionnais] sont dans l'incapacité d'accéder à un logement locatif privé, en raison de prix trop élevés et de revenus insuffisants* » [(2)].

● **Une diminution constante de la part des résidences principales**. Alors que le nombre de logements dans les DROM s'élevait à 1 032 778 en 2022, soit une hausse de 3,3 % par rapport à 2019 (+ 33 000) [(3)], l'offre de logements disponibles est de plus en plus concurrencée par le développement des résidences secondaires, dont la proportion est passée, entre 2011 et 2022, de 21 à 25 % en Guadeloupe, de 18 à 23 % en Martinique, de 10 à 14 % en Guyane, et de 10 à 12 % à La Réunion. À titre d'illustration, en Guadeloupe, si le nombre des résidences principales a augmenté de presque 13,3 % entre 2011 et 2022, la proportion que celles-ci occupent est passée de 79 à 75 % sur la période, à l'inverse de la part des résidences

(1) Comme le précise l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), les plafonds de ressources réglementaires ultramarins diffèrent de ceux appliqués dans l'Hexagone. Pour être éligible à un LLTS, les ressources d'un ménage doivent être inférieures à un plafond fixé à 67,5 % du plafond PLUS de la zone 3, soit un plafond légèrement plus élevé que le plafond du PLAI en zone 3, qui n'excède pas 60 % du PLUS. Pour l'accès au LLS, le plafond est fixé à 90 % du plafond PLUS de la zone 3, soit un plafond a contrario *moins élevé. Pour le logement social intermédiaire (PLS), le plafond est celui du LLS majoré de 30 %, soit également moins élevé que celui de la zone 3.*

(2) Réponses écrites de la préfecture de La Réunion au questionnaire de la mission.

(3) Insee, données ENL 2022 : 237 578 en Guadeloupe, 100 424 en Guyane, 400 595 à La Réunion, 220 301 en Martinique et 73 880 à Mayotte.

secondaires, qui a connu une considérable croissance. Or, alors que le nombre de ménages continue d'augmenter (malgré la baisse démographique observée sur le territoire), le manque de logements disponibles à titre de résidence principale conduit une partie de la population à résider contre son gré dans des localités éloignées des bassins d'activité. Comme le précise la DEAL de Guadeloupe, alors que la demande en logements est essentiellement concentrée sur les deux grands pôles urbains de Pointe-à-Pitre et de Basse-Terre, « *le prix élevé des terrains contraint de nombreux ménages à se reporter sur des localisations par défaut dans des communes beaucoup plus éloignées du bassin d'activité du pôle pointois.* » (1).

● **Des niveaux de loyers élevés**. Par ailleurs, les niveaux de loyers dans le parc privé ultramarin sont globalement équivalents à ceux observés dans plusieurs grandes agglomérations de l'Hexagone, voire parfois supérieurs. En Guyane, par exemple, d'après l'Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane (AUDeG), le loyer privé médian (hors charges) s'élève à 16,20 euros par m², soit un niveau supérieur à celui constaté dans l'agglomération de Bordeaux ; de surcroît, entre 2020 et 2024, l'évolution de ce niveau de loyers dans le parc privé s'est traduite par une hausse soutenue, de l'ordre de + 3 % par an, qui a contribué à renforcer les tensions affectant l'accès au logement. De même, en Guadeloupe, l'Observatoire des loyers constatait en 2023 un loyer médian de 11,4 euros par m² pour le parc locatif privé de l'agglomération Cap Excellence, soit une augmentation de 7,4 % par rapport à 2022 (10,8 euros par m²).

NIVEAUX DE LOYERS DANS LE PARC PRIVÉ (1ER JANVIER 2026)

Localisation	Loyer médian (en €/m²)
Paris (*intramuros*)	**26,6**
Agglomération parisienne	**17,7**
Guyane	**16,20**
Département des Alpes-Maritimes	**15,1**
Agglomération de Bordeaux	**12,3**
Agglomération de Lille	**11,7**
Agglomération de Cap Excellence (Guadeloupe)	**11,4**
La Réunion	**10,9**

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

Dans ce contexte, afin de lutter contre la cherté des loyers dans les DROM, la **loi n° 2025-534 du 13 juin 2025** expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer, dite « *loi Bélim* », a ouvert aux 38 communes ultramarines situées à ce jour en zone tendue (2) au sens de l'article 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 (3) et disposant d'un observatoire local des

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(2) En Martinique (Case-Pilote, Fort-de-France, Saint-Joseph, Schloelcher, Ducos, Le François, Gros-Morne, Le Marin, Rivière-Pilote, Rivière-Salée, Le Robert et Saint-Esprit), en Guadeloupe (Sainte-Anne, Sainte-Luce, Le Vauclin, Les Abymes, Baie-Mahault, Le Gosier, Lamentin, Morne-à-l'Eau, Le Moule, Petit-Bourg, Petit-Canal, Pointe-à-Pitre, Saint-François et Sainte-Anne), à La Réunion (Sainte-Marie, Saint-Louis, Saint-Denis, Le Port, La Possession, Saint-Paul, Entre-Deux, Saint-Pierre et Le Tampon) et en Guyane (Cayenne, Matoury et Remire-Montjoly).

(3) Art. 17 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

loyers, pour une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la loi (soit jusqu'au 14 juin 2030), la possibilité de mettre en œuvre, sur le principe du volontariat, l'expérimentation d'encadrement des loyers du parc locatif privé créée en 2018 pour les régions de l'Hexagone par la loi « *ELAN* » (1).

À La Réunion, des niveaux de loyers et des prix de marché singulièrement élevés

À La Réunion, l'Insee souligne l'existence de niveaux de loyers comparables à ceux de métropoles telles que Bordeaux, Toulon ou Lille, avec un « *loyer médian [qui] s'établit à 10,90 euros par m² pour l'ensemble du parc locatif privé* [soit une évolution de + 9 % entre 2020 et 2024]*, mais [qui] grimpe jusqu'à 12,70 euros par m² dans les zones les plus tendues, contre 9,20 euros par m² dans les secteurs les plus abordables* » (2) de l'île. Quant au loyer moyen, il s'élève à 13,30 euros par m² pour un appartement et de 11,50 euros par m² pour une maison ; d'après le conseil régional, ce niveau de loyers a pour conséquence que « *8 familles monoparentales sur 10 et 6 personnes seules sur 10 n'ont pas les revenus suffisants pour accéder au parc privé* » (3). Il en va par ailleurs de même pour les prix de marché : sur les 1 430 autorisations de construire délivrées en 2024 à La Réunion pour une maison neuve (baisse de 37 % par rapport à 2019), le prix d'achat moyen des terrains s'établit à 117 000 euros (contre 94 500 euros dans l'Hexagone, pour une superficie deux fois plus grande), et le prix moyen de la construction s'élève à 145 500 euros pour une surface moyenne de 96 m² (contre 229 600 euros dans l'Hexagone pour une surface moyenne de 119 m²) (4).

● **Un taux de vacance structurellement fort**. Enfin, l'accès au logement est freiné par la haute proportion de la vacance, qui concerne environ 120 000 logements dans les DROM, soit un taux de 13 % (contre 8,3 % en moyenne nationale) (5). Ainsi, la Martinique est la région française où le taux de vacance dans le parc privé est le plus élevé (16,6 %), avec une progression de 3,4 points entre 2009 et 2020, contre 1,2 point en moyenne dans l'Hexagone. Deuxième région la plus marquée par la vacance des logements, le territoire guadeloupéen présente quant à lui un taux moyen de 15,3 %, qui s'avère plus élevé dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) subissant une déprise démographique, tels que la communauté de communes de Marie-Galante (23,8 %)

---

(1) Art. 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN »), prévoyant la possibilité de mettre en place un dispositif expérimental d'encadrement des loyers, pour une durée de cinq ans, prorogée pour trois ans supplémentaires par l'art. 85 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS »).

(2) Réponses écrites de l'Insee au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites du Conseil régional de La Réunion au questionnaire de la mission.

(4) À cet égard, le CESE signalait en 2025 un doublement du prix du logement en France en 25 ans, et en particulier au cours des 10 dernières années, marqué par une augmentation des prix de l'immobilier de 160 % depuis le début des années 2000 malgré une hausse des revenus sur la période de seulement 29 % en moyenne, signalant un « décalage croissant entre l'évolution des prix et celle des revenus [qui] a fortement dégradé la solvabilité des ménages et rendu plus difficile leur accès à la propriété » *(CESE, avis n° 2025-013,* L'habitat et le logement face aux défis sociaux, territoriaux et écologiques, *juillet 2025, par Mmes Marie-Noëlle Lienemann et Maud Lelièvre, rapporteures, pp. 16-17).*

(5) Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), rapport n° 014020-02, Analyse des causes et conséquences de la vacance dans les DROM, *juin 2022, par Jacques Friggit, Claire Leplat et Jacques Touchefeu.*

et celle du Grand Sud Caraïbe (17,6 %). Enfin, en Guyane, 10,3 % des logements du parc privé sont aujourd'hui vacants, avec une progression de 10 points de la vacance entre 2009 et 2020.

NIVEAU DE LA VACANCE DES LOGEMENTS DANS LES DROM (2022) (1)

Territoire	Taux de vacance		Poids du parc privé dans le parc vacant
	Parc privé	Vacance totale	
Guadeloupe	15,9 %	15,3 %	89,3 %
Martinique	16,6 %	15,5 %	91,9 %
Guyane	10,3 %	9,9 %	88,8 %
La Réunion	8,8 %	8,4 %	88,5 %
DROM *(hors Mayotte)*	12,7 %	12,0 %	89,8 %
Hexagone	8,2 %	7,9 %	89,5 %
Moyenne nationale	8,3 %	8,0 %	89,5 %

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après CGEDD, rapport n° 014020-02 précit.*, p. 104.*

Les raisons de cette vacance sont, quant à elles, particulièrement diverses et demeurent peu documentées. Dans une analyse récente, le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) estime que la vacance, qui constitue « *la manifestation la plus extrême de la dégradation de l'habitat* », résulterait principalement de l'insalubrité, de la vétusté et de l'indignité des logements (2). Plusieurs facteurs complémentaires contribueraient à accentuer la vivacité de cette caractéristique : ainsi, à Mayotte, de contraintes résultant de pratiques spécifiques de la population, telles que les délais de l'auto-construction en dur, qui engendre des situations de logements non habités en raison de leur non-finition, la conservation de biens hors du marché locatif pour d'éventuels retours de l'Hexagone, ou encore des situations d'émigration vers l'Hexagone (3). S'y ajoutent la faiblesse des revenus des habitants, l'accumulation d'indivisions successorales engendrant des défauts de titrement, ou encore l'éloignement des secteurs d'emploi, et l'inadéquation des logements aux besoins.

2. Des contraintes foncières restreignant la disponibilité des terrains

Au-delà des freins socio-économiques altérant l'accès au logement, diverses contraintes affectent la disponibilité du foncier pour la construction de logements, depuis l'exiguïté naturelle et la topographie accidentée des territoires ultramarins, jusqu'à la prégnance de difficultés relatives à l'établissement des titres de propriété, aux problématiques d'indivision et aux limites des stratégies de planification élaborées par les collectivités territoriales (4).

---

(1) D'après l'Insee, un logement est considéré comme vacant « s'il est inoccupé et : proposé à la vente ou à la location ; déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ; en attente de règlement de succession ; conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ; sans affectation précise par le propriétaire (logement vétuste, etc.) *». Doit être distinguée la vacance dite «* frictionnelle *» (courte durée correspondant à la rotation des locataires dans le parc et à l'entretien de celui-ci) de celle dite «* structurelle *» (deux derniers cas de figure).*

(2) CGEDD, 2022, op. précit.*, p. 7.*

(3) CGEDD, 2022, op. précit.*, p. 15.*

(4) Comme le souligne la Cour des comptes, « dans tous les territoires d'outre-mer, le besoin en foncier aménageable est très important et la concurrence très forte, pour des terrains rares et chers, entre les besoins

a. Une indisponibilité critique de foncier aménageable

D'une part, verrou majeur pour la construction de logements, la pénurie généralisée de foncier aménageable dans les Outre-mer s'explique au regard de la situation géographique de chacun de ces territoires, dans lesquels l'indisponibilité topographique des emprises constructibles engendre une forte compétition pour les rares terrains susceptibles d'être libérés, alors même que se multiplient les conflits d'usage (tourisme, terres agricoles « *prises en tenaille entre l'urbanisation rampante et une politique environnementale renforcée* » (1), développement des services publics (2), etc.).

● **Des contraintes géographiques particulièrement marquées**. Dotée d'un patrimoine naturel exceptionnel (taux d'endémisme très élevé, part du territoire protégée de l'ordre de 70 %), l'île de La Réunion présente une topographie singulière, caractérisée par l'existence de reliefs volcaniques marqués et de terrains montagneux ; 80 % des implantations constructibles sont en conséquence localisées sur les littoraux et les bas de pentes, ce qui « *génère des coûts techniques élevés (terrassements, soutènements, voiries, réseaux)* » (3). Deux facteurs complémentaires accentuent la rareté du foncier aménageable : des procédures complexes s'agissant des autorisations environnementales, qui requièrent d'importants délais et sont susceptibles de donner lieu à de longs contentieux, et des contraintes logistiques importantes résultant de l'insularité du territoire (acheminement des matériaux de construction, dépendance aux importations, etc.).

Cette rareté du foncier aménageable se manifeste de manière sensible en Guyane, alors que la forêt équatoriale amazonienne couvre plus de 8 millions d'hectares du territoire de la collectivité. Comme le souligne l'AUDeG, « *sous l'effet conjugué de la dynamique urbaine et de la privatisation rapide du foncier, la disponibilité de grands tènements fonciers constructibles, historiquement mis à disposition par l'État pour des opérations d'aménagement, est aujourd'hui devenue quasi inexistante. Par ailleurs, les collectivités territoriales et les bailleurs sociaux disposent de marges de manœuvre limitées en matière de réserves foncières et ne bénéficient que rarement d'une ingénierie dédiée leur permettant d'assurer une veille foncière efficace.* » (4)

---

de logement, d'infrastructures collectives, de l'agriculture, de l'industrie, des mines et des carrières, comme des services, notamment le tourisme. […] Cette pression foncière est particulièrement sensible en Guyane et à Mayotte en raison d'une démographie endogène ou migratoire particulièrement dynamique. *» (Cour des comptes, «* Le logement dans les départements et régions d'Outre-mer *», rapport public thématique, septembre 2020, p. 25).*

(1) Sénat, rapport d'information n° 799 fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur le foncier agricole Outre-mer, 28 juin 2023, par Mme Vivette Lopez et M. Thani Mohamed Soilihi, sénateurs, p. 17.

(2) Comme le souligne la direction de l'immobilier de l'État (DIE) en réponse au questionnaire de la mission, « la question de maintenir ou préserver du foncier pour les besoins de développement de certaines politiques publiques reste prégnante si l'on se situe dans une vision prospective (forces de sécurité, pénitentiaire, développement de logement intermédiaire pour les agents publics, reconstruction et développement de missions à Mayotte, etc.) *».*

(3) Réponses écrites du Conseil régional de La Réunion au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de l'Agence d'urbanisme et de développement de Guyane (AUDeG) au questionnaire de la mission.

● **Une diminution des cessions réalisées par l'État**. Par ailleurs, alors que l'État est aujourd'hui propriétaire dans les Outre-mer d'environ 166 millions de km² de foncier bâti et de 20 360 millions de km² de foncier non bâti, soit un total de 20 526 millions de km² (1), une active politique de cessions a permis, au cours de la décennie passée, de libérer des espaces au profit de l'aménagement du parc social. D'après les bilans annuels de la mobilisation du foncier public établis par les préfets de région (2), les cessions effectuées par l'État dans les DROM pour la construction de logements entre 2014 et 2024 sont au nombre de 34 ; elles auront permis la production de 532 logements, dont 429 logements sociaux (parmi lesquels 416 ont pu bénéficier d'une cession avec décote, pour un montant total des décotes de 4,1 millions d'euros (3)). Cependant, aucun terrain n'a été cédé par l'État pour la réalisation d'opérations de logement social depuis 2022.

Des cessions nombreuses de terrains par l'État au profit du parc social ultramarin

D'après la direction de l'immobilier de l'État (DIE), de nombreux programmes de logements ont pu être implantés sur des emprises cédées par l'État dans les DROM. Ainsi, en Martinique, à Sainte-Marie, la cession avec décote de terrains à la Société immobilière de la Martinique (SIMAR) en 2018 a permis la production de 16 logements sociaux livrés en 2022. De même, au Lorrain, une cession avec décote à la Société communale de Saint-Martin (SEMSAMAR) a permis la construction de 22 logements sociaux, dont la livraison est prévue pour 2026. En Guadeloupe, une emprise foncière libérée par le ministère de l'écologie, cédée en 2021, a permis la réalisation d'un programme de 77 logements sociaux (18 logements locatifs sociaux, 35 places de foyers pour jeunes actifs, 24 places d'hébergement en centres d'hébergement et de réinsertion sociale – CHRS). Enfin, à La Réunion, sur la commune de Saint-Denis, la cession avec décote en 2021 d'un terrain libéré par le ministère de la justice a permis la réalisation d'un programme de 21 logements sociaux. Auparavant, en 2015, au Tampon, la cession d'un terrain avait permis la construction de 89 logements sociaux (20 LLS et 69 LLTS).

● **Une forte hausse des coûts du foncier**. Il résulte enfin de cette rareté foncière des coûts exorbitants pour l'achat des terrains, qui entravent la réalisation des programmes de logements sociaux. Les organismes interrogés par vos rapporteurs ont ainsi fréquemment souligné les proportions sans précédent atteintes par la charge foncière, qui résulterait entre autres, d'après l'Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux et aménageurs de l'Océan Indien (ARMOS-OI), d'une méthode d'évaluation du foncier par les services de la DIE qui générerait une forte augmentation des valeurs de référence, sans toutefois prendre en compte les spécificités de certains projets, comme ceux portant sur la résorption de l'habitat insalubre (RHI) (4). Dans ce contexte, le coût du foncier s'avère souvent

(1) Comme l'indique la DIE, pour une grande partie, ce foncier est situé dans des zones naturelles et forestières et correspond aux terrains mis à la disposition des établissements publics nationaux (parc national de Guyane, pour 17 846 millions de km² ; Conservatoire du littoral, pour 1 056 millions de km²).

(2) Art. L. 3211-7-VI du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

(3) Art. L. 3211-7-I du CG3P.

(4) Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux et aménageurs de l'Océan Indien (ARMOS-OI), Le parc, la demande et les attributions de logements locatifs sociaux à La Réunion, *2025, p. 21.*

incompatible avec l'équilibre économique des opérations : en 2022, le coût moyen d'un terrain à bâtir se situait ainsi en moyenne autour de 227 euros par m² dans les Outre-mer, contre environ 131 en moyenne nationale (1) à cette date (et 178,56 euros en avril 2026) (2). En conséquence, le surcoût moyen du foncier constructible dans les Outre-mer s'élève à environ 173,3 %.

b. Un cumul inquiétant d'obstacles juridiques et administratifs

De surcroît, l'indisponibilité des emprises constructibles dans les Outre-mer se trouve aggravée par un cumul de difficultés domaniales liées à l'établissement des titres, en raison ou bien de l'absence de titres ou bien du gel du foncier qui résulte des indivisions successorales (3), et de limites relatives à la planification territoriale élaborée par les collectivités.

● **De prégnantes problématiques d'indivision successorale**. Qualifiée de « *fléau endémique* » (4) ultramarin, les problématiques d'indivision sont particulièrement vivaces et entraînent des effets négatifs tant sur l'accès au logement des personnes que sur l'aménagement du territoire. Impliquant fréquemment de nombreux indivisaires (parfois plusieurs dizaines), ces indivisions contraignent les propriétaires présumés à occuper leurs terrains malgré l'absence de titre ; l'insécurité juridique qui en résulte conduit « *l'occupant à renoncer à réaliser des travaux d'amélioration ou de mise aux normes* » (5), ce qui peut contribuer à l'aggravation de situations d'insalubrité ou d'indécence. Témoignage de cette paralysie foncière, en Martinique, 40 % du foncier privé se trouve ainsi gelé par des indivisions successorales (6). Dans les faits, la prégnance des indivisions résulte de séries de successions non réglées étalées sur plusieurs générations, dont le déroulement rend impossible l'identification complète des indivisaires sans un coûteux travail généalogique ; d'autres raisons s'y ajoutent, telles qu'un attachement culturel à la terre, une prévalence historique de l'oralité (transmission verbale des décisions successorales en l'absence d'acte notarié), une certaine défiance à l'encontre des institutions, ou encore la norme sociale de la propriété familiale collective (logique culturelle de la conservation du bien dans le patrimoine familial), qui exclut toute division de la propriété (7).

---

(1) Cour des comptes, « Le logement dans les départements et régions d'Outre-mer *», rapport public thématique, septembre 2020, p. 27, étant précisé que, «* les prix moyens de terrains dans les DROM sont proches de ceux des départements de la Gironde (225 €/m²), du Var (240 €/m²) ou des Pyrénées-Orientales (224 €/m²) *».*

(2) Site internet « Terrain Construction *», onglet «* Prix terrains m² *», consulté le 09/04/2026.*

(3) Sénat, rapport d'information n° 206 fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur le foncier Outre-mer : relever ensemble les défis, 16 décembre 2024, par Mme Micheline Jacques, sénatrice.

(4) Assemblée nationale, rapport n° 547 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en Outre-mer (n° 475), 10 janvier 2018, par M. Serge Letchimy, député, p. 8.

(5) Assemblée nationale, rapport d'information n° 5033 fait au nom de la délégation aux Outre-mer sur l'habitat en Outre-mer, par Mme Ramlati Ali, M. Hubert Julien-Laferrière et Mme Karine Lebon, députés, 10 février 2022, p. 16.

(6) Assemblée nationale, rapport n° 547 précit., 10 janvier 2018, p. 10.

(7) Vinaly Phrakhaythong et Karyne Larifla Duro, « L'effectivité des lois sur la sortie de l'indivision successorale en Outre-mer atlantique *», Études caribéennes n° 12, avril 2024, consulté le 8 avril 2026.*

Causes et effets de l'indivision dans les Outre-mer

– À La Réunion, le nombre de personnes concernées par des indivisions est extrêmement important : malgré une absence d'inventaire précis, celui-s'élèverait, d'après la Chambre des notaires de l'île, à environ 20 000 individus, représentant 20 % du cadastre réunionnais (1) ; aussi les litiges de partages judiciaires, liés à des décès, à des divorces ou aux deux, représentent-ils une part majeure des contentieux. Les causes de ces indivisions sont diverses : ainsi, au moment de la départementalisation, l'effort de rattrapage national s'est porté sur la situation sanitaire, le développement économique et les droits sociaux, mais pas sur la régularisation foncière. En outre, de nombreux partages ont pu avoir lieu de façon seulement verbale, engendrant des divisions qui n'ont pas été actées devant un notaire. Or, la situation actuelle empire au fur à mesure des décès, qui provoquent un empilement des indivisions générationnelles ; les partages deviennent souvent impossibles, à moins de recourir aux services de généalogistes professionnels, ce qui occasionne surcoûts et délais.

Ces situations engendrent des conséquences sur deux plans principaux. D'une part, l'impossibilité récurrente d'obtenir des actes de partage officiels et publiés entrave la dynamique de construction ou la réalisation de travaux de réhabilitation. D'autre part, l'impossibilité d'identifier les propriétaires d'un terrain complexifie la mise en œuvre des plans d'aménagement par les collectivités. Il en va ainsi de « *la création des chemins de désenclavement dans Les Hauts [de La Réunion], qui prend du retard du fait de la recherche des propriétaires ou d'indivisions non réglées. Or, les fonds européens sollicités ont des délais limites de consommation qui nécessitent pour les collectivités concernées de justifier de leur titre de propriété ; à défaut, ces fonds seront perdus.* » (2)

– En Nouvelle-Calédonie, l'établissement d'une attestation de propriété au moment d'une succession n'est pas obligatoire ; cette absence de formalisation engendre une fragilité de la chaîne de propriété et complexifie l'identification des héritiers potentiels, ce qui a souvent pour conséquence d'entraver la réalisation des projets immobiliers ou des opérations de cession. La Chambre territoriale des notaires précise ainsi que les données relatives à la propriété immobilière indiquent très fréquemment que des biens appartiennent à des propriétaires décédés depuis plusieurs années ; « *cette situation génère des recherches successorales lourdes, des indivisions difficiles à reconstituer et parfois une impossibilité d'obtenir l'accord de l'ensemble des ayants droit* » (3).

Accentuent ces indivisions de nombreuses carences en termes de titrement, l'absence régulière de règlement des successions et la non-formalisation des transactions, qui aboutissent parfois à « *une disjonction entre l'occupation ou la possession et la propriété validée par un titre* » (4) et provoquent des difficultés d'établissement du cadastre. Pour les notaires, l'identification des héritiers s'avère

(1) Comme le précise la Chambre des notaires de La Réunion sur ce point, « le cadastre rénové et donc utilisable est lui-même relativement récent, datant de 1978 ; ce seul point est déjà source de beaucoup de contentieux par rapport aux titres antérieurs qui gardent leur primauté. En effet, le cadastre ne vaut pas titre de propriété, mais simple présomption fiscale. Ainsi, devant les tribunaux civils seul le titre fait foi. *»*

(2) Réponses écrites de la Chambre des notaires de La Réunion au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de la Chambre territoriale des notaires de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission.

(4) Sénat, rapport d'information n° 721 fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les Outre-mer, 23 juin 2016, par M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, et MM. Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu, rapporteurs, sénateurs, p. 21.

fréquemment impossible, en raison de l'absence d'établissement des filiations, de la non-reconnaissance de certains enfants, des migrations, des décès non enregistrés, ou simplement de l'absence de documents. Les risques contentieux sont dès lors particulièrement élevés ; ainsi, « *le contentieux des "affaires de terres" représente [d'un point de vue quantitatif] une partie significative des affaires civiles* » (1), soit environ 30 % des cas examinés par les tribunaux en Guadeloupe.

Dans ce contexte, prenant acte de l'inadaptation du droit commun, revenant sur l'obligation d'unanimité des indivisaires pour décider de la vente d'un bien, la **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, dite « *loi Letchimy* », a prévu, à titre expérimental, pour une durée de dix ans et pour toute succession ouverte depuis plus de dix ans, la possibilité pour les indivisaires représentant la majorité absolue des droits indivis de procéder à la vente ou au partage d'un bien, à l'exception des situations dans lesquelles l'un des indivisaires est mineur, majeur protégé, présumé absent, ou bien lorsque que la vente concerne le local d'habitation dans lequel réside le conjoint survivant (2). Mis à part ces exceptions, pour lesquelles une autorisation du juge des tutelles est obligatoire, l'acte de vente ou de partage peut être établi par le notaire sur la simple base de la décision amiable entre les indivisaires possédant la majorité absolue des droits indivis. La durée de cette mesure dérogatoire a été étendue pour dix années supplémentaires en 2024, et porte désormais jusqu'au 31 décembre 2038 (3), conformément à la mesure n° 59 du Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) de juillet 2023 (4).

Toutefois, **les avancées permises par la loi Letchimy s'avèrent, selon les acteurs locaux, très insuffisantes**. Si la mise en œuvre de la loi a permis de régler un certain nombre de successions en évitant de longues et coûteuses procédures devant le juge civil, de nombreuses indivisions demeurent inextricables, au regard des blocages techniques qui subsistent (5). D'après la Chambre des notaires de La Réunion, « *la contrainte reste globalement la même pour faire le partage : il faut identifier tous les héritiers qui doivent régler les frais, y compris ceux des opposants ou des taisants, à la charge des demandeurs si ceux-ci veulent faire aboutir leur projet. De surcroît, s'il a été proposé dans cette dernière loi un groupement d'intérêt public pour le titrement, celui-ci n'a pas été mis en place à La Réunion, faute de volonté des collectivités et des partenaires locaux.* » (6)

---

(1) Assemblée nationale, rapport n° 547 précit., p. 13.

(2) Art. 1er de la 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.

(3) Art. 51 de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

(4) Comité interministériel des Outre-mer (CIOM), 18 juillet 2023, mesure n° 59 : « Prolonger jusqu'en 2038 la loi du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en Outre-mer *».*

(5) USHOM, Livre blanc de l'habitat Outre-mer, *2024, p. 94.*

(6) Réponses écrites de la Chambre des notaires de La Réunion au questionnaire des rapporteurs.

● **Une planification urbaine limitée et incomplète**. D'autre part, les instruments de planification déployés localement pour identifier le foncier disponible s'avèrent souvent incomplets. S'accumulent ainsi, sans coordination, des schémas d'aménagement régional (SAR), des plans départementaux de l'habitat (PDH), des schémas de cohérence territoriale (SCoT), des programmes locaux de l'habitat (PLH) ou et des plans locaux d'urbanisme (PLU), dont l'actualisation et la mise en cohérence se font parfois très longtemps attendre par les acteurs locaux du logement ; la Cour des comptes évoque à ce titre un « *mille-feuille, peu efficace à l'échelle des Outre-mer* » (1), de ces documents de planification.

Illustrations des faiblesses du mille-feuille de la planification dans les Outre-mer

– À La Réunion, si la région dispose de la compétence pour promouvoir le développement économique local (2) et pour fixer les orientations fondamentales du schéma d'aménagement régional (3), la révision du SAR, qui doit définir les nouveaux principes d'aménagement de l'espace et les objectifs de renouvellement urbain et de construction dans les zones urbanisées, est engagée depuis novembre 2021 et n'est toujours pas conclue aujourd'hui ; sollicité à ce sujet par la mission, le Conseil régional indique que « *le scénario d'aménagement pressenti et les principes d'aménagement du SAR ont été présentés lors de la commission d'élaboration du SAR en décembre 2025 (qui inclut les principes de répartition des capacités d'urbanisation et un projet d'armature articulant une typologie d'espaces habités et de polarités) ; des principes d'aménagement ont été identifiés […] et une trajectoire foncière sera également élaborée avant l'arrêt du SAR par le Conseil Régional prévu au 2e semestre 2026* » (4).

– De même, la non-réactualisation des PLU engendre des surcoûts supplémentaires pour les organismes de logement social (OLS), qui doivent attendre de longs délais avant de pouvoir entamer certains travaux de construction. Ainsi, en Guadeloupe, en 2020, « *sept communes seulement sur 32 dispos[ai]ent d'un PLU approuvé ou en cours de révision et aucun des six EPCI n'[était] doté d'un PLUi* » (5). La situation est la même à Mayotte, où aucun des cinq EPCI de l'île ne dispose d'un PLUi.

– Enfin, en Guyane, une procédure de révision du SAR a été engagée, à la demande du préfet, en septembre 2024, et doit aboutir à la fin du premier trimestre 2026 ; elle a notamment pour objectif d'intégrer les nouvelles exigences de la loi « *Climat et Résilience* » du 22 août 2021 (6). De plus, au 1er juin 2024, sur les 22 communes, regroupées en 4 intercommunalités (communauté d'agglomération du Centre Littoral – CACL, communauté de communes de l'Est guyanais – CCEG, communauté de communes de l'Ouest guyanais – CCOG, communauté de communes des Savanes – CCS), 14 seulement disposaient d'un PLU, et un seul SCoT avait été adopté (dans le périmètre de la CACL, à Cayenne) (7).

(1) Cour des comptes, op. précit., 2020, p. 29.

(2) Art. L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

(3) Art. L. 4433-7 du CGCT.

(4) Réponses écrites du Conseil régional de La Réunion au questionnaire de la mission.

(5) Cour des comptes, op. précit., 2020, p. 31.

(6) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(7) Cour des comptes, rapport d'entreprise publique, L'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane. Exercices 2019-2024, *25 juin 2025, annexe n° 3, «* L'appropriation des outils de planification

Ainsi, dans les DROM [1], comme le souligne l'AUDeG, la planification « *reste[-t-elle] confrontée à un écart entre les objectifs affichés et les capacités réelles de mise en œuvre. La difficulté à anticiper l'ampleur des besoins, notamment en matière de foncier mobilisable, d'adaptation des formes d'habitat aux modes d'habiter locaux et de prise en compte des contraintes climatiques, limite la portée opérationnelle des documents. Ces limites sont accentuées par des délais de révision peu compatibles avec l'urgence sociale et territoriale.* » [2]

B. DES CONDITIONS D'HABITAT CONFRONTÉES À UNE CRISE ALARMANTE

En parallèle des entraves qui restreignent l'accès au logement dans les Outre-mer, les conditions d'habitat ultramarines sont confrontées à une crise alarmante, caractérisée par une grave surexposition aux effets du réchauffement climatique et une prévalence dramatique du mal-logement.

1. Une grave surexposition des logements aux risques naturels

D'une part, les effets du changement climatique font peser sur le parc de logements privés et sociaux ultramarins des risques profonds, nombreux et durables, qui s'ajoutent aux fragilités structurelles déjà mentionnées. Comme l'indiquait, en 2024, le rapport de la commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'Outre-mer, ces derniers « *présentent la spécificité de cumuler une forte exposition à tous les types d'aléas naturels majeurs : cyclones, inondations, submersion marine, mouvements de terrain, éruptions volcaniques, séismes, tsunamis, feux de forêts, etc.* » [3]. Cette surexposition aux risques naturels se traduit par des difficultés assurantielles accrues, qui constituent un frein majeur dans l'accès à un logement décent.

---

d'urbanisme par les collectivités territoriales guyanaises », *pp. 90-91. Les huit autres communes se trouvent dans une situation de gestion placée sous la responsabilité directe de l'État, sous le régime du règlement national d'urbanisme (RNU) ; trois d'entre elles se trouvent dans une démarche d'élaboration d'un PLU.*

(1) Cette faiblesse de la planification se trouve encore plus accentuée dans les COM. Dans le territoire de Nouvelle-Calédonie, qui dispose de plans d'urbanisme directeurs (PUD, équivalents des PLU) pour les collectivités locales et d'un plan provincial du logement et de l'habitat (PPLH-PS, équivalent du SAR) pour la Province Sud (adopté en 2022 et révisé en 2025), plusieurs contraintes restreignent les possibilités d'aménagement : approbation obligatoire des PUD par l'organe décisionnel de la province, inapplication des PUD sur les terres coutumières (qui représentent pourtant une proportion conséquente du territoire calédonien, en particulier pour la province des Îles Loyauté), inexistence de PPLH dans les provinces autres que la province Sud, ou encore inexistence de documents de type ScoT opposables. Comme le souligne le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en réponse au questionnaire de la mission, « cette faiblesse de réglementation et de documents stratégiques de planification du logement à une échelle territoriale pertinente reste un obstacle à la mise en œuvre d'une politique publique de l'habitat partagée ».

(2) Réponses écrites de l'AUDeG au questionnaire de la mission.

(3) Assemblée nationale, rapport n° 2659 fait au nom de la commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'Outre-mer, 27 mai 2024, par M. Mansour Kamardine, président, et M. Guillaume Vuilletet, rapporteur, députés, pp. 23-24 : « L'histoire et la mémoire de ces territoires sont marquées par des événements naturels majeurs comme l'éruption de la Montagne Pelée en 1902 et la tempête tropicale Dorothy en 1970 en Martinique, l'éruption de la Soufrière en 1976 en Guadeloupe, le cyclone Orama en 1983 en Polynésie, l'ouragan Hugo en 1989 et plus récemment le séisme des Saintes en 2004 en Guadeloupe, le cyclone Irma à Saint-Martin et Saint-Barthélemy en 2017 ou encore le cyclone Belal à La Réunion en 2024. »

a. Une intensification majeure des effets du réchauffement climatique

Alors que populations et infrastructures sont largement concentrées dans des zones à risque, souvent littorales ou en pente, la diversité et l'intensité des aléas climatiques frappant les Outre-mer contribuent directement à accroître la vulnérabilité physique du parc de logements.

● **Une vulnérabilité accrue face aux risques naturels**. Au regard de la situation géographique des territoires, les facteurs de risques sont en effet multiples : fréquence de l'activité cyclonique dans les Antilles, à Mayotte et à La Réunion et rémanence d'épisodes « *El Niño* » dans les collectivités du Pacifique sud ; permanence des risques sismiques et de submersion marine ; diversité des risques volcaniques (la montagne Pelée en Martinique, la Soufrière en Guadeloupe, le Piton de la Fournaise à La Réunion, ou encore le volcan sous-marin Fani Maoré au large de Mayotte) (1) ; ou encore mouvements de terrain, tempêtes et inondations. Dans ce contexte, le dérèglement climatique provoque une démultiplication du degré des menaces susceptibles d'affecter le parc de logements : l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles et technologiques (AFPCNT) signale ainsi que « *les territoires font face à l'élévation du niveau de la mer (2 à 3 fois plus rapide dans l'océan Indien), l'érosion côtière, l'intensification des cyclones extrêmes (catégories 4 et 5), et la multiplication des séismes et mouvements de terrain (aggravés par la déforestation, les pluies extrêmes et les sécheresses)* » (2). D'autres modifications environnementales entraînent des dégâts structurels sur le bâti, avec des conséquences d'autant plus graves sur les logements précaires, à l'image du développement des sargasses, qui peuvent, « *avec leurs dégagements gazeux, entraîner localement une usure plus rapide des matériaux et des équipements (corrosion accélérée)* » (3). Enfin, la hausse des températures est susceptible d'accroître la récurrence de certains épisodes météorologiques extrêmes, à l'image des vagues de chaleur ou des pluies cycloniques.

Chacun des DROM est ainsi concerné par des risques spécifiques. Ainsi, en Guyane, les travaux récents du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) prévoient une élévation du niveau de la mer d'environ 0,84 mètre par rapport à la période 1986-2005 à l'horizon 2100 (4). Au regard de la configuration du bâti urbanisé, concentré sur le littoral atlantique, cette élévation aurait pour conséquence de multiplier le nombre de bâtiments de la commune de Cayenne exposés au phénomène de submersion marine chronique, qui pourrait passer de

---

(1) Assemblée nationale, rapport n° 2659 précit., pp. 29-30.

(2) Réponses écrites de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles et technologiques (AFPCNT) au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) au questionnaire de la mission.

(4) Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et Météo France, Impacts du changement climatique sur différents paramètres physiques en Guyane : caractérisation et projection – Guyaclimat, *rapport élaboré sur la commande de la direction générale des territoires et de la mer (DGTM) de Guyane, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence française de développement (AFD) et l'Office de l'eau Guyane, 2022*.

1 138 aujourd'hui à 4 969 en 2100 [1]. De plus, en raison de sa situation continentale, la Guyane est le territoire ultramarin susceptible d'être marqué par la plus forte hausse des températures, avec une augmentation de la température annuelle moyenne de l'ordre de 0,8 à 1°C supplémentaire à l'horizon 2030, de 1,2 à 1,8°C à l'horizon 2050, et de 2,5 à 4,1°C à l'horizon 2100. Face à ce défi, l'adaptation du bâti urbain s'avère indispensable pour sécuriser la qualité de l'habitat : lutte contre les îlots de chaleur *via* des opérations de végétalisation aux abords des bâtiments, renforcement de la ventilation naturelle, intégration d'éléments d'eau de surface contribuant au rafraîchissement des espaces, etc.

De même, en Martinique, le réchauffement climatique, qui a pour effet d'accentuer les vulnérabilités naturelles de l'habitat, se manifeste par des risques accrus d'inondations, qui concernent 170 km² de zones à haut risque et auxquels sont exposés 50 % de la population et 62 % des infrastructures, dans un contexte d'aggravation « *due à l'élévation du niveau de la mer (projections de + 0,09 à + 0,57 mètre d'ici 2060), menant à des risques de submersions côtières, à la salinisation et à l'érosion pour un recul de 25-35 mètres sur la côte nord-ouest, [et entraînant] des pertes de terrains habitables, des relocalisations potentielles et une pression foncière accrue dans les zones intérieures* » [2]. S'y ajoutent une réduction massive du confort thermique (qui entraînera une hausse de 3 % de la consommation énergétique d'ici 2060, en raison d'un usage accru de la climatisation, soit environ 45 GWh/an supplémentaires [3]) et une augmentation des coûts de réparation (de 140 millions d'euros en 2025 à 570 millions d'euros en 2100 pour les réparations d'infrastructures). De surcroît, tandis que la dégradation des écosystèmes côtiers (du fait de la sédimentation de la prolifération des algues et de la perte de biodiversité) réduit le rôle protecteur de ces derniers face aux risques naturels, les épisodes de sécheresses provoquent des fissures dans le bâti et entraînent des risques croissants d'effondrement des bâtiments situés sur les sols argileux (phénomène du retrait-gonflement des argiles).

De même, alors que le risque d'érosion littorale concerne tout particulièrement les territoires ultramarins au regard de la densité de la population habitant à proximité du littoral (les cinq DROM concentrant à eux seuls 29 % des résidences principales menacées en France) [4], les projections du Cerema pour la

---

(1) Comme le signale l'AUDeG, « le changement climatique aura pour premier impact la nécessité de reloger, à plus ou moins long terme, une partie de la population du littoral guyanais. Cette problématique concerne en particulier les communes d'Awala-Yalimapo, Cayenne, Kourou, Macouria et Rémire-Montjoly, inscrites sur le décret-liste des communes françaises affectées par le recul du trait de côte *»*.

(2) Réponses écrites de l'Agence de développement durable, d'urbanisme et d'aménagement de Martinique (ADDUAM) au questionnaire de la mission, d'après : Climpact, Région Martinique et DEAL, Étude sur les impacts, la vulnérabilité et l'adaptation de la Martinique au changement climatique, *25 octobre 2011.*

(3) Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Martinique, Profil environnemental de la Martinique. Diagnostic, *décembre 2018.*

(4) Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et Inspection générale de l'administration (IGA), Financement des conséquences du recul du trait de côte. Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ?, *novembre 2023, par Mme Marie-Luce Bousseton (IGEDD), M. Jean François Landel (IGEDD), M. Boris Leclerc (IGEDD) et M. Maxime Tandonnet (IGA), p. 21. Pour la France entière, le nombre de locaux menacés par l'érosion littorale (logements et activités économiques)*

Guadeloupe, qui comprend plus de 630 kilomètres de terrains côtiers sur Grande-Terre et sur Basse-Terre, signalent que 14 habitations pour 10 000 habitants pourraient être menacées, à l'horizon 2050, par le retrait du trait de côte, soit un total d'environ 823 locaux, dont 552 logements (1).

Face à la montée des eaux, le projet de relocalisation du village de Miquelon

Territoire insulaire situé au sud de Terre-Neuve et composé de 3 270 logements en 2021, dont 170 vacants (pour un taux de vacance de 5,2 %), pour 6 000 habitants, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est marqué par de forts risques de submersion marine liés à l'érosion côtière. Situé en front de mer au nord de l'île de Miquelon-Langlade, le village de Miquelon, composé de 600 habitants, se trouve particulièrement exposé à cet aléa ; comme l'indique le plan de prévention des risques littoraux (PPRL) du territoire, approuvé le 28 septembre 2018, la faible altitude « *du front de mer (autour du 2,5 mètres pour le premier front de bâti), ainsi qu'une exposition directe au déferlement, notamment lorsque les vents sont d'est, en font une zone très exposée. La zone au nord du Muscadin et le boulevard des Terre-Neuvas sont très exposés à cet aléa ; de plus, cette partie du village ne dispose pas de réseau pluvial et de ce fait se retrouve rapidement saturée en cas d'évènement météorologique important.* » (2)

Dans ce contexte, la commune et la collectivité, qui assurent le rôle d'autorité environnementale sur le territoire, ont entrepris un projet de « *relocalisation préventive* » (3) des 200 maisons du village (4) sur une emprise foncière située à un kilomètre à vol d'oiseau au sud et plus en hauteur (avec une limite basse du nouveau secteur située à 10 mètres au-dessus du niveau de la mer, contre 3 actuellement (5)), comprenant 15 parcelles de 800 m² ; une vingtaine de foyers ont, en 2026, déjà entamé les démarches pour entreprendre leur déménagement (6).

Pour faire face à ces différents risques, les coûts de l'adaptation du bâti sont colossaux : l'AFPCNT estime que ces derniers s'élèvent à 9 ou 10 milliards d'euros d'ici 2040, répartis en 4,5 milliards d'euros pour la rénovation du parc de logements ultramarins existant, 3 milliards pour l'adaptation cyclonique et parasismique des bâtiments et 2 milliards pour lutter contre les inondations.

à l'horizon 2050 est d'environ 8 200, dont 5 200 logements, pour une valeur estimée à 1,1 milliard d'euros. À l'horizon 2100, 450 000 logements seraient menacés, pour une valeur totale de 86 milliards d'euros.

(1) IGEDD et IGA, op. cit., novembre 2023, pp. 159-160.

(2) Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, Plan de prévention des risques littoraux (PPRL), note de présentation, p. 30.

(3) IGEDD et IGA, op. cit., novembre 2023, p. 163.

(4) Assemblée nationale, rapport n° 2659 précit., p. 47 : « Ce projet s'inscrit dans le temps long (trente ans au minimum) et repose sur le volontariat des habitants et leur appréciation de l'évolution des risques climatiques. Il bénéficie d'un accompagnement technique et financier de l'État à hauteur de 1,5 million d'euros en 2023 et 2024. *»*

(5) Site internet « Notre-environnement. Le portail de tous les citoyens pour s'informer sur les enjeux de l'environnement et du développement durable *», onglet «* S'adapter au changement climatique *», page «* Changement climatique : le village de Miquelon déménage *», consultée le 09/04/2026.*

(6) CESE, avis 2025-011 précit., p. 29.

NOMBRE DE LOGEMENTS MENACÉS PAR L'ÉROSION LITTORALE À L'HORIZON 2050

Territoire	Habitations menacées / 10 000 habitants
Guadeloupe	14
Martinique	8
Guyane	5,5
Mayotte	3,5
La Réunion	0,9
Total 5 DROM	31,9

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après IGEDD et IGA, Financement des conséquences du recul du trait de côte. Comment accompagner la transition des zones littorales menacées ?, *novembre 2023, p. 159.*

● **Une intensification des conséquences sur le bâti ultramarin**. Les territoires d'Outre-mer sont en outre confrontés à une intensification des conséquences sur le logement des crises climatiques. À Mayotte, le passage du cyclone Chido en décembre 2024 (plus violent cyclone à avoir frappé l'archipel depuis 90 ans, qui a détruit 70 % des forêts, 60 % des mangroves et 60 % des coraux) puis celui de la tempête tropicale Dikeledi en janvier 2025 ont entraîné des dégâts immenses : 68 % de l'habitat collectif (soit 4 500 logements) et 36 % des logements individuels (soit 13 600 logements) ont été endommagés ; au total, 27 % des logements mahorais ont été détruits. Les dégâts sur le parc détenu par la Société immobilière de Mayotte (SIM) s'élèvent à environ 50 millions d'euros de travaux, outre les pertes d'exploitation dues à la vacance technique, aux pertes comptables et aux remises de loyers (1).

LOGEMENTS DÉTRUITS ET ENDOMMAGÉS APRÈS LE PASSAGE DU CYCLONE CHIDO

Typologie	Détruits	Endommagés	Non-endommagés	Total
Logement collectif	80	4 450	2 100	6 630
Habitat résidentiel dur	850	12 850	23 620	37 320
Habitat résidentiel léger	16 100	2 300	0	18 400
Total	17 030	19 600	25 720	62 350

Source : Préfecture de Mayotte, réponses écrites au questionnaire de la mission.

Dans ce contexte, les facteurs climatiques défavorables provoquent une dégradation accélérée du bâti. En Guyane, la hausse des températures moyennes affecte le confort thermique des logements, ce qui oblige les bailleurs à « *protéger les façades et baies des rayonnements solaires (isolants, brise-soleil)* » pour limiter les risques de surconsommation énergétique (ventilateurs et climatiseurs) (2). D'autre part, l'intensification des épisodes pluvieux exacerbe la dégradation du bâti : augmentation des infiltrations structurelles dans les bâtiments, rapidité de la détérioration des matériaux, apparition de moisissures susceptibles de nuire gravement à la santé des occupants. Enfin, si ces évolutions contribuent à la dégradation des conditions de vie, elles accroissent également les risques sanitaires et sociaux : comme le note l'Union sociale pour l'habitat (USH), « *la pollution ou la raréfaction de la ressource en eau, les difficultés d'accès à l'eau potable, la dégradation de la qualité de l'air et la prolifération des nuisibles ont des impacts directs sur la santé des populations. Ces phénomènes accentuent les inégalités*

(1) Réponses écrites de CDC Habitat au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de 2terHabitat au questionnaire de la mission.

sociales et peuvent entraîner des situations de relogement d'urgence, de déplacements forcés ou de ruptures des parcours résidentiels » (1).

b. Des difficultés assurantielles largement accentuées

De surcroît, les coûts engendrés par les catastrophes climatiques ont une incidence critique sur l'accès aux assurances dans les Outre-mer ; dans ce contexte, face à la mise sous tension du modèle, entre nécessité de couverture des risques et besoin de soutenabilité économique, le risque lié à la hausse cumulée des coûts et des aléas est celui d'un retrait pur et simple des compagnies d'assurance des DROM.

● **Un phénomène de non-assurance très répandu**. Les territoires ultramarins sont tout d'abord frappés par un phénomène très répandu de non-assurance, qui se trouve accentué par la multiplication des risques climatiques. En effet, le taux de couverture privée s'y élève à seulement 50 %, contre 96 % dans l'Hexagone. Si le taux de souscription à la garantie multirisque habitation (MRH) pour les particuliers a progressé de façon continue entre 1995 et 2017, 1,7 % seulement des primes d'assurance collectées au titre des assurances dommages et responsabilité sur le plan national le sont dans les territoires ultramarins, où vit pourtant 4,1 % de la population française et qui représentent 2,3 % du produit intérieur brut (PIB) du pays (2). Deux groupes de territoires se distinguent à cet égard. D'un côté, les trois départements les plus proches du modèle hexagonal (La Réunion, la Martinique et la Guadeloupe) s'inscrivent dans un mouvement de rattrapage : comme l'indique le Comité des assureurs Antilles-Guyane (CAAG), le taux de souscription à l'assurance MRH s'élevait dans ces territoires respectivement à 68 %, 62 % et 59 % en 2017, contre 62 %, 52 % et 53 % en 2011 (3). De l'autre, la Guyane, Mayotte et les COM, davantage éloignées du modèle assurantiel hexagonal, se distinguent par des taux particulièrement bas, allant de 49 % en Guyane et de 50 % en Nouvelle-Calédonie à 6 % seulement à Mayotte.

Les causes de cette non-assurance sont particulièrement diverses : manque de ressources, certes, mais aussi « *proportion nettement supérieure à la moyenne nationale de biens immobiliers non assurables (irrégularité de la construction ou de l'implantation, incertitude relative au droit de propriété, trop forte exposition à des risques), conscience insuffisante des risques, subsistance de représentations négatives à l'égard de l'assurance (coût élevé, complexité administrative, délais d'indemnisation excessifs, clauses restrictives)* » (4). Pour beaucoup de ménages ultramarins, la dépense assurantielle apparaît ainsi secondaire par rapport à d'autres coûts, au regard du caractère aléatoire du risque (5). De plus, à Mayotte, une partie

---

(1) Réponses écrites de l'Union sociale pour l'habitat (USH) au questionnaire de la mission.

(2) Inspection générale des finances (IGF) et Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), Le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'Outre-mer*, janvier 2020, par MM. Adolphe Colrat, Quentin Jagorel et Guillaume Mars (IGF) et Mme Sylvie Banoun (CGEDD), p. 13.*

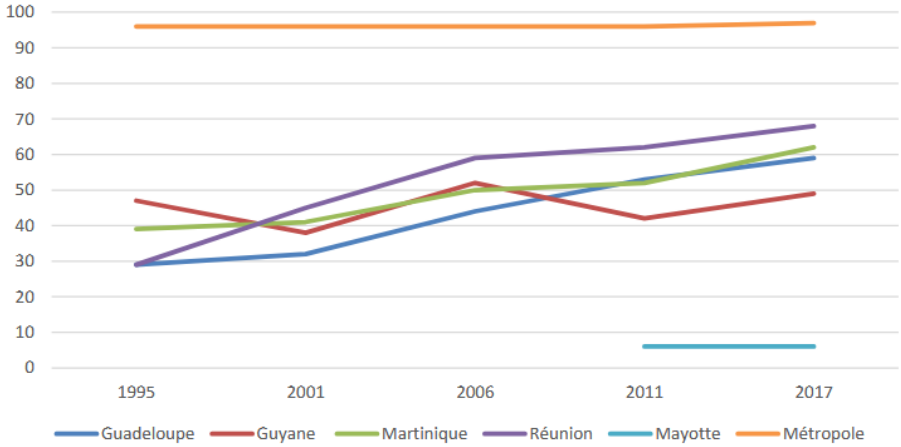
(3) Réponses écrites du Comité des assureurs Antilles-Guyane (CAAG) au questionnaire de la mission.

(4) Ibid.

(5) IGF et CGEDD, op. précit., p. 24 : « la dépense d'assurance étant certaine et le risque aléatoire, de nombreux ménages renoncent à s'assurer après avoir effectué un calcul rationnel, même s'il est le plus souvent erroné ».

de la population demeure en-dehors du champ assurantiel en raison d'un manque de connaissance des dispositifs. Si la couverture est plus développée à La Réunion, des zones de vulnérabilité subsistent pour les populations les plus modestes, ainsi que pour certaines petites entreprises. Cette situation crée une double peine pour les populations les plus exposées, qui se trouvent également être les moins protégées.

TAUX DE SOUSCRIPTION À L'ASSURANCE MRH DANS LES OUTRE-MER (EN %)



Source : IGF et CGEDD, op. précit.*, janvier 2020, p. 14.*

● **Un risque réel de retrait des compagnies d'assurance**. En raison de l'étroitesse des marchés locaux, l'offre présentée par le secteur assurantiel est loin d'être aussi dynamique que dans l'Hexagone (1). Ne sont ainsi présentes à La Réunion que 11 compagnies pour les opérations d'assurance et de réassurance : AGPM, Allianz, Axa, Prudence Créole, CFDP, Groupama, MAIF, MAAF, SMA BTP, GMF et Helvetia. Dans ces conditions, les bailleurs ultramarins mettent en avant l'existence d'une hausse du coût des contrats et des primes d'assurance, à mesure de l'accroissement des sinistres ; en témoigne notamment l'augmentation des tarifs corrélée au risque d'insurrection et de désordre social, étendue de façon surprenante dans tous les Outre-mer alors même que ce risque ne concernait que la Nouvelle-Calédonie et les Antilles. Selon France Assureurs, le cyclone Belal, qui a touché La Réunion en janvier 2024, a provoqué des dommages à hauteur de 100 millions d'euros, pour environ 42 000 sinistres ; de même, le cyclone Chido a occasionné un coût assurantiel d'environ 503 millions d'euros (2). Dans ce contexte, un risque réel de retrait des assureurs des Outre-mer apparaît, qui fait craindre aux acteurs du logement une profonde déstabilisation du marché assurantiel. Si le Comité des assureurs de La Réunion et Mayotte dément tout projet de départ des majors de l'assurance, cependant, les difficultés s'accumulent pour les compagnies, certaines évoquant une possibilité de retrait (3).

---

(1) France Assureurs, L'assurance française dans les régions. Année 2023*, février 2025, p. 31.*

(2) France Assureurs, « Les assureurs, acteurs stratégiques du développement économique local et de la souveraineté européenne *», dossier de la conférence de presse, 26 mars 2025 (données mises à jour en septembre 2025), pp. 43-44.*

(3) Audition de la Fédération SOLIHA, jeudi 5 mars 2026 : « Ce constat du retrait des assureurs a surtout été fait à Mayotte, en particulier en lien avec le cyclone Chido : les assureurs se retirent en effet petit à petit face à cette problématique de la gestion des catastrophes naturelles. Au regard de l'accélération des effets du

2. La prévalence dramatique de logements indécents ou sinistrés

D'autre part, symptôme attestant de la gravité de la crise ultramarine de l'habitat, des poches d'habitat indigne, indécent ou informel subsistent à toutes les échelles et à tous les degrés ; cette dramatique prégnance du mal-logement témoigne à elle seule du manque de volonté politique et de l'inefficacité des dispositifs mis en œuvre pour la combattre.

a. Des situations aigües de mal-logement et d'indécence de l'habitat

Le parc de logements dans les DROM se caractérise par un mal-logement répandu, qui se manifeste par l'insuffisance fréquente d'équipements de base, l'utilisation régulière de matériaux de récupération, une surpopulation récurrente ou des privations de confort multiples. D'après la Fondation pour le logement des défavorisés, ces situations concerneraient 700 000 personnes dans les Outre-mer, soit près de 3 résidents ultramarins sur 10, contre 0,6 dans l'Hexagone (1).

Indignité et insalubrité du logement : éléments de caractérisation

Aux termes de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, la notion d'habitat indigne recouvre « *les locaux et 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 [et les tiers] à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé* » (2).

Désignant un cumul de désordres et d'atteintes à la santé des occupants d'un logement, la notion d'insalubrité renvoie quant à elle à une procédure administrative de traitement de l'habitat indigne, avec un rôle privilégié des maires, des préfets et des agences régionales de santé (ARS) pour faire cesser les risques résultant de la dégradation d'un immeuble sur la sécurité de ses occupants.

● **Une très forte proportion de logements indignes**. Le bâti habitable ultramarin souffre d'une proportion très élevée de logements indignes, estimée à environ 147 500 (3), soit une proportion moyenne de 16,8 % des résidences

changement climatique, la question de l'assurabilité des logements va donc devenir cruciale. Dans ce contexte, plusieurs leviers peuvent être actionnés pour améliorer l'assurabilité des logements : définir une liste de risques climatiques et naturels devant obligatoirement être couverts (cyclones, inondations, glissements de terrain, etc.) pour tous les contrats MRH ; mettre en place un fonds public qui prendrait en charge une partie des pertes pour les personnes assurées ; mettre en place une aide de l'État qui viendrait compenser le coût des assurances pour les logements respectant les normes parasismiques et paracycloniques ; enfin, créer une aide au soutien au paiement de l'assurance pour les ménages modestes. »

(1) FPLD, Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions, *2026, p. 16.*

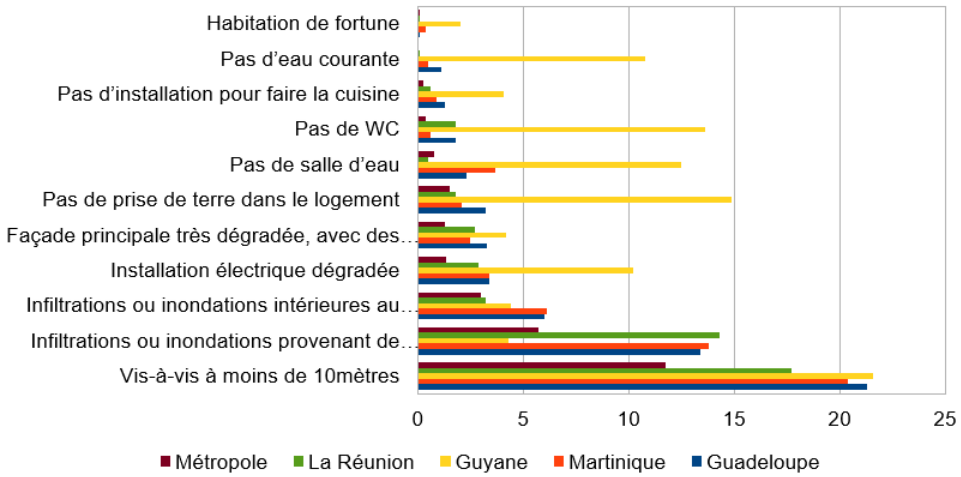
(2) Aux termes de l'article L. 1331-2 du code de la santé publique, « tout local, installation, bien immeuble ou groupe de locaux, d'installations ou de biens immeubles, vacant ou non, qui constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé, exploité ou utilisé, un danger ou risque pour la santé ou la sécurité physique des personnes est insalubre […] ».

(3) Comme l'indique la direction générale des Outre-mer (DGOM), « en 2022, à la suite d'une évaluation conduite sur la mise en œuvre de la loi "Letchimy" 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, le nombre de logements concernés est estimé à près de 150 000 ».

principales (12,5 % en Guadeloupe, 19 % en Martinique, 43,2 % en Guyane, 5 % à La Réunion et 60,2 % à Mayotte), nettement supérieure à celle observée dans l'Hexagone (2 %) [1]. Cette proportion connaît, depuis plusieurs années, une inquiétante trajectoire d'augmentation, avec une hausse de 116 % entre 2017 (68 000 logements comptabilisés comme indignes par la direction générale des Outre-mer – DGOM) et aujourd'hui. Si celle-ci s'explique en partie par un phénomène statistique de rattrapage dans l'identification des situations d'indignité du bâti [2], les principales causes en sont la prégnance de l'insalubrité et des défauts des logements, l'abondance des situations de surpeuplement et l'accroissement du phénomène de « *bidonvilisation* » observé à Mayotte et en Guyane [3].

D'une part, **les défauts des logements, signalant l'existence de situations d'insalubrité, sont beaucoup plus fréquents dans les DROM que dans l'Hexagone**. Comme le souligne l'Enquête nationale sur le logement (ENL) menée en 2013 par l'Insee, une proportion importante de logements est caractérisée par un manque d'équipements essentiels : absence de raccordement aux réseaux d'eau potable (11 % en Guyane, 1 % en Guadeloupe), d'installation pour faire la cuisine, de toilettes, de salle d'eau, de prise de terre, d'infiltrations ou d'inondations (14 % des ménages à La Réunion, en Martinique et en Guadeloupe) ou de vis-à-vis de moins de 10 mètres (20 % des ménages en Guyane, en Guadeloupe et en Martinique). Au total, la Fondation pour le logement des défavorisés estime que 40 000 logements ne disposent d'aucun point d'eau (environ 5 % des résidences principales) et que 2 % du bâti habitable n'est pas rattaché à l'électricité (hors Mayotte ; 10 % en Guyane) [4].

PROPORTION DE LOGEMENTS AFFECTÉS PAR UN DÉFAUT DANS LES OUTRE-MER



Source : Insee, ENL 2013 (champ : Guadeloupe hors La Désirade et Les Saintes, Guyane littorale étendue).

---

(1) Programme annuel de performance (PAP) du P123 Conditions de vie Outre-mer, *annexe au projet de loi de finances (PLF) pour 2026, p. 29.*

(2) D'après la DGOM, « le repérage des situations d'habitat indigne et informel menés par les collectivités dans le cadre de l'élaboration de leurs plans communaux ou intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne (PC(I)LHI) est aujourd'hui plus exhaustif, avec une relance de la gouvernance assurée par les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne ».

(3) Sénat, rapport n° 144 sur le projet de loi de finances pour 2025, annexe n° 20, « Outre-mer *», 2024, p. 38.*

(4) FPLD, Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions, *2026, p. 14.*

PROPORTION DE LOGEMENTS AFFECTÉS PAR UN DÉFAUT DANS LES OUTRE-MER

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Hexagone
Part de surpeuplement (en %)	14	15	41	20	63	8
Surface moyenne par habitant (en m2 par hbt)	37	36	22	29	16	40

Source : Insee, ENL 2013 (champ : Guadeloupe hors La Désirade et Les Saintes, Guyane littorale étendue).

D'autre part, **l'analyse des taux d'équipement signale de considérables lacunes dans le degré de confort des logements**, comme en témoigne le faible équipement en chauffe-eau solaire (48 % en Guadeloupe, 36 % en Martinique, 17 % en Guyane, 56 % à La Réunion), en climatisation (54 % en Guadeloupe, 32 % en Martinique, 43 % en Guyane, 29 % à La Réunion) et en tout-à-l'égout (39 % en Guadeloupe, 46 % en Martinique, 49 % en Guyane, 51 % à La Réunion) (1). De surcroît, la part des ménages en situation de surpeuplement est bien supérieure dans les 5 DROM que dans l'Hexagone, avec, en moyenne, 13,7 % des logements suroccupés dans les Outre-mer (14 % en Guadeloupe, 15 % en Martinique, 41 % en Guyane, 20 % à La Réunion et 63 % à Mayotte, contre 8 % en moyenne nationale), et moins de 30 m² par habitant (contre 40 dans l'Hexagone) (2).

À titre d'illustration, en Martinique, le territoire compte environ 32 000 logements considérés comme insalubres (3), soit 15 % du parc total ; 10 % d'entre eux cumulent au moins deux défauts graves (confort, infiltrations, etc.) ; 30 % du parc social est concerné par une absence d'eau chaude. La suroccupation toucherait 8,2 à 9 % des logements martiniquais, en particulier pour les familles monoparentales et les ménages précaires. De même, en Guyane, le parc de logements est confronté à une lacune persistante en termes d'équipements : comme le signale l'AUDeG, « *près d'un logement sur dix reste dépourvu d'électricité, un sur deux ne dispose pas d'un accès à l'eau chaude sanitaire et environ la moitié des logements ne sont pas reliés au tout-à-l'égout. Cette situation contribue à des conditions de vie dégradées pour une partie importante de la population.* » (4)

À La Réunion, la situation de l'habitat indigne s'avère tout aussi préoccupante, avec près de 17 756 logements comptabilisés en 2023 à l'occasion du dernier recensement de l'Observatoire réunionnais de l'habitat indigne (OHRI), contre 16 235 en 2008, soit une hausse nette du parc de bâtis indignes de 1 521 en une quinzaine d'années (5). Ainsi, sur la période 2021-2024, l'ARS de La Réunion indique avoir reçu environ 300 signalements par an en moyenne portant sur l'habitat dégradé, dont 15 à 20 % étaient constitutifs de situations d'insalubrité ; elle a engagé

---

(1) FPLD, Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions, *2026, p. 14.*

(2) Insee, RP 2022 ; Insee, RP 2017 pour Mayotte.

(3) DEAL de la Martinique, Rapport d'activité 2024, *2025, p. 16.*

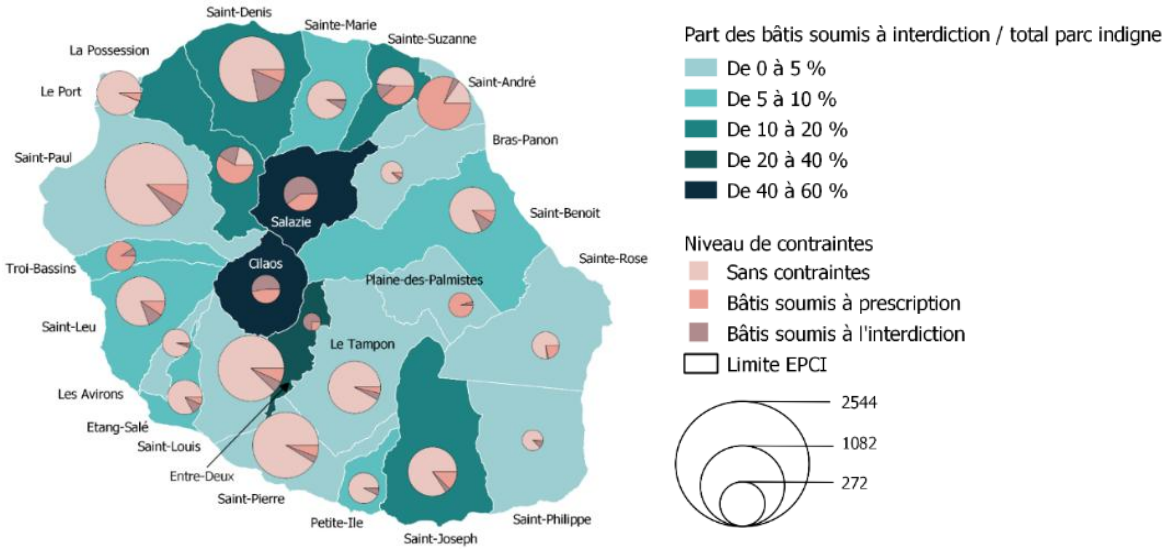
(4) Ibid.

(5) Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH), « AGORAH'Scope. Regards ciblés sur le territoire réunionnais *», n° 1, juillet 2023. L'agence signale, entre 2008 et 2023, une sortie de 5 589 logements du parc indigne (- 34 %) et une entrée de 7 110 nouveaux bâtis indignes repérés (+ 40 %), soit une hausse nette de 1 521 logements en 15 ans.*

278 procédures, dont 176 arrêtés d'urgence (112 dangers ponctuels imminents et 64 urgences avec insalubrité) et 102 procédures d'insalubrité [1].

Ce bâti indigne se trouve de plus dispersé dans le tissu urbain ; comme l'indique l'Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH), « *il ne s'agit plus de poches d'habitat indigne semblable à des bidonvilles mais à des situations isolées souvent parfois dans des endroits eux-mêmes isolés et difficiles d'accès soumis aux risques naturels* » [2]. Dans ce cadre, en termes de répartition parmi les cinq EPCI réunionnais, la Communauté intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR) présente la plus forte croissance des bâtis indignes (+ 20 % entre 2008 et 2023) ; au contraire, la Communauté Intercommunale Réunion Est (CIREST) connaît une décroissance de 2,6 points de son taux sur la période [3]. De surcroît, comme l'indique l'inventaire réalisé dans le cadre du dernier plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PILHI) [4], 10 % de ces logements sont situés sur des zones soumises à contraintes élevées et interdiction de construction (1 839 logements) et environ 19 % dans des zones soumises à prescription (3 300 logements), recensées dans les plans de prévention des risques naturels (PPRN) établis par les services de l'État [5], proportions signalant une forte exposition de l'habitat indigne réunionnais aux risques naturels.

EXPOSITION DE L'HABITAT INDIGNE RÉUNIONNAIS AUX RISQUES NATURELS



Source : Réponses écrites de la préfecture de La Réunion au questionnaire de la mission.

(1) Réponses écrites de l'Agence régionale de santé (ARS) de La Réunion au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'AGORAH au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de la préfecture de La Réunion au questionnaire de la mission.

(4) Rendus obligatoires dans les départements d'Outre-mer par l'art. 22 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, portant création de l'article L. 302-17 du code de l'habitation et de la construction (CCH).

(5) Art. L. 562-1 du code de l'environnement.

À Mayotte, une situation dramatique de l'habitat insalubre

À Mayotte, sur un parc de logements évalué à 70 300 résidences principales, 22 300 logements (38 %) sont des logements de fortune composés majoritairement de tôles (contre 14 % en 1997) (1), et 20 000 logements en dur présentent de graves défauts d'insalubrité (28,5 %) (2). La qualité des logements, y compris pour l'habitat en dur, demeure extrêmement précaire ; de fait, le « *bâti se caractérise par ses méthodes de construction parfois artisanales (auto-construction, ou construction par des artisans peu qualifiés), son absence de solidité, voire de confort sanitaire de base […] pour plus d'un tiers des logements en dur* » (3). En multipliant ces différents facteurs, il ressort que 75 % de l'habitat mahorais peut être considéré comme insalubre (4).

En matière de salubrité, malgré une nette amélioration des conditions de vie depuis le début des années 2000, le confort de l'habitat reste très éloigné des standards observés dans l'Hexagone : 29 % des logements n'ont pas d'accès à l'eau courante (81 000 personnes concernées) ; 60 % des logements ne disposent pas du confort sanitaire de base (toilettes, douche) ; 10 % des logements sont dépourvus d'électricité (5) ; enfin, 80 % de la population n'a pas accès à un assainissement satisfaisant et certains secteurs de l'île sont dans l'impossibilité d'être desservis par un réseau d'assainissement collectif en raison de vives contraintes techniques (6). Au-delà du confort, l'accès aux services essentiels se trouve lui aussi compromis par des coûts élevés et un manque de ressources. Ainsi, en raison des insuffisances des réseaux de distribution d'eau et d'assainissement (« *développés en grande partie depuis les années 1980 et remis à niveau dans les années 2010, pour une population de 150 000 habitants [, mais qui] desservent [aujourd'hui] une population estimée à 350 000 habitants et en forte croissance, avec une demande en eau en constante augmentation* » (7)), de la pénurie hydrique généralisée (avec une pluviométrie particulièrement faible : environ 1 110 à 1 500 millimètres par an) (8) et du coût de la ressource (avec une part de la facture d'eau estimée à 17 % du revenu des ménages, contre 3 % dans l'Hexagone (9)), la consommation moyenne quotidienne d'eau potable par habitant reste ainsi extrêmement faible (« *80 à 90 litres par jour et par habitant en "*temps normal*", [soit] près de moitié moins que la moyenne métropolitaine* » (10)).

De surcroît, l'habitat informel mahorais a subi de très importants dommages à la suite du passage du cyclone Chido. Selon la Fondation pour le logement des défavorisés, si les logements construits en dur ont témoigné d'une meilleure résistance aux vents cycloniques, « *les logements légers ou informels, essentiellement constitués de tôles et de matériaux de récupération, ont quant à eux été pulvérisés par la tempête ; mais ces*

(1) Ministère des Outre-mer, Stratégie quinquennale pour la reconstruction et le développement de Mayotte 2026-2031*, octobre 2025, p. 7.*

(2) Données Insee, 2017.

(3) FPLD, Mayotte. Un an après Chido*, décembre 2025, p. 11.*

(4) Ministère des Outre-mer, Stratégie quinquennale pour la reconstruction et le développement de Mayotte 2026-2031*, octobre 2025, p. 7.*

(5) Insee, Analyses Mayotte n° 18, août 2019.

(6) IGEDD, rapport n° 015427-01, Plan Eau Mayotte. Direction de projet de novembre 2023 à décembre 2024*, par Mme Céline Debrieu-Levrat, inspectrice (IGEDD), juin 2025, p. 22.*

(7) IGEDD, rapport n° 015427-01 précit., p. 9.

(8) IGEDD, rapport n° 015427-01 précit., p. 9.

(9) FPLD, Mayotte. Un an après Chido*, décembre 2025, p. 12, d'après : Programme Solidarité Eau, fiche territoire Mayotte, 2014.*

(10) IGEDD, rapport n° 015427-01 précit., p. 9.

habitations, faute d'alternatives viables, ont souvent été reconstruites en quelques jours dans les mêmes conditions, prolongeant ainsi l'exposition aux risques futurs. » (1) La Fédération SOLIHA indique également que « *les habitants ont dû reconstruire les habitats sur ces mêmes sites faute de solution de relogement* » (2), au prix de graves risques sanitaires et humanitaires.

● **Une abondance notable des formes d'urbanisation spontanée**. À cette problématique de l'insalubrité s'ajoute celle de l'urbanisation spontanée, réponse contrainte à la pénurie de logements, définissant tout bâti dépourvu de permis de construire, qui constitue l'une des facettes majeures de l'habitat dans les Outre-mer ; ainsi de la Martinique où celui-ci, « *souvent informel et sans titre (35 % des ménages), touche des quartiers diffus (81 secteurs identifiés dans la Communauté d'agglomération Centre Martinique – CACEM –, avec 13 583 dégradés, 69 % à Fort-de-France)* » (3). Cet habitat informel revêt des caractéristiques souvent hétérogènes, à l'image de la Guyane où, selon l'AUDeG, il peut se présenter « *sous la forme de poches d'habitat informel relativement concentrées ou, à l'inverse, de constructions diffuses. Ces implantations concernent aussi bien des secteurs urbains que des espaces naturels ou agricoles. La qualité du bâti y est extrêmement variable, allant de constructions très précaires à des logements présentant un niveau de confort élevé. La situation administrative des occupants est tout aussi contrastée, allant de personnes sans droit ni titre à des ménages bien insérés socialement.* » (4) Signe de cette hétérogénéité, en Guyane, la part de constructions édifiées sans autorisation s'élève à 11 % à Cayenne, mais atteint 77 % dans les communes de Roura et de Montsinéry-Tonnegrande, voire 87 % à Papaïchton.

Dans la pratique, ces occupations spontanées sont souvent situées en zones de contraintes, exposant leurs occupants à des risques majeurs. Dans les départements de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique ainsi que dans la collectivité de Guyane, ces formes d'habitat se concentrent ainsi dans des zones exposées aux glissements de terrain ou au retrait du trait de côte, à l'image des zones des cinquante pas géométriques (ZPG) (5), qui appartiennent au domaine public maritime de l'État (6). En Guadeloupe, les constructions installées sans titre dans ces zones sont estimées au nombre de 10 000 ; comme le précise la DEAL du territoire, « *le relogement des occupants y est fort complexe ; d'abord parce que les personnes*

---

(1) FPLD, Mayotte. Un an après Chido*, décembre 2025, p. 45.*

(2) Réponses écrites de la Fédération SOLIHA au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'ADDUAM au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de l'AUDeG au questionnaire de la mission.

(5) La zone des cinquante pas géométriques, définie à l'article L. 5111-2 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), est une bande de terrain littoral appartenant au domaine public maritime de l'État. Dans les départements d'Outre-mer (Guadeloupe, Martinique et Réunion) cette bande correspond à 81,20 mètres de largeur à partir du rivage. Pour répondre aux nombreuses occupations informelles du littoral, la 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 a créé les Agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des cinquante pas géométriques à la Guadeloupe et en Martinique. Ces agences constituent un outil de coopération entre l'État et les communes pour régulariser les occupations foncières et aménager ces zones.

(6) Art. L. 5111-1 du CG3P.

sont attachées à leur foyer, souvent auto-construit depuis longtemps, avec une valeur sentimentale forte. Ensuite parce que ces occupations sans titre sont complexes à identifier et à régulariser. Enfin, les logements proposés ne correspondent pas aux habitudes de vie guadeloupéennes et n'attirent pas. » (1)

Des Agences des cinquante pas géométriques confrontées à de multiples difficultés

Dans les ZPG, la **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 a créé des agences dites des cinquante pas géométriques, qui contribuent à l'observation et au suivi des occupations sans titre des terrains littoraux (2) ; en parallèle de l'établissement de programmes d'équipement en voirie et réseaux divers (VRD), ces agences œuvrent à la régularisation des occupants, à la libération des terrains dont l'occupation sans titre en peut être régularisée et au relogement de leurs occupants (3) (information sur les conditions d'éligibilité, assistance à la constitution des dossiers, vérification des situations juridiques, appui aux démarches administratives) (4) ; la loi a également mis en place une procédure de cession gratuite, après déclassement, de terrains de la ZPG aux communes, aux organismes de logement social (OLS) et aux agences des cinquante pas, à des fins de réalisation d'opérations d'aménagement (5), et une procédure de cession aux occupants, après déclassement.

En Martinique, l'Agence des cinquante pas constate l'existence d'un grand nombre d'occupations du domaine public maritime souvent sans titre et parfois en indivision, la plupart du temps caractérisées par un bâti fortement dégradé. Dans ce contexte, 6 780 dossiers de régularisation ont été déposés depuis l'entrée en vigueur des dispositifs issus de la loi de 1996, et environ 3 000 titres ont été délivrés (hors cessions gratuites de l'État aux communes et aux OLS). Comme l'indique l'agence, « *les principales difficultés rencontrées tiennent aux résistances d'occupants, pouvant se traduire par des blocages, des campagnes de dénigrement, des contentieux. Ces difficultés s'inscrivent dans un contexte social marqué par une forte tension autour des questions foncières.* » (6)

Par ailleurs, les difficultés opérationnelles se posent de manière accrue lorsque les occupations irrégulières sont situées dans des zones de menace grave pour la vie humaine (ZMGVH) ou dans les parcelles relevant de zones en plan de prévention des risques (PPR) rouge, dans lesquelles les cessions après déclassement sont interdites (7). En Guadeloupe, 44 ZMGVH sont localisées sur des zones situées dans la bande des cinquante pas géométriques, regroupant 498 bâtis, dont 154 sont soumis à un risque de mouvement de terrain, 99 à un risque de submersion marine et 245 à des inondations (8).

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(2) En termes de gouvernance, chaque agence est administrée par un conseil d'administration qui délibère sur les orientations, les programmes d'intervention et le budget. Il comprend notamment sept représentants de l'État (directeurs de services déconcentrés), six élus des collectivités locales (quatre représentants des communes, un du conseil régional et un du conseil départemental) et deux représentants des agences d'urbanisme et d'aménagement et deux personnalités qualifiées nommées par le préfet. Le conseil délibère sur le programme annuel d'intervention, fixe le montant de la taxe spéciale d'équipement, approuve le budget, les conventions et les emprunts, et adopte le règlement intérieur.

(3) Art. 5-5 de la loi n° 96-1241 précit.

(4) Réponses écrites de l'Agence des cinquante pas géométriques de Martinique au questionnaire de la mission.

(5) Art. L. 5112-4 du CG3P.

(6) Réponses écrites de l'Agence des cinquante pas géométriques de Martinique au questionnaire de la mission.

(7) Art. L. 5112-5 al. 5 du CG3P.

(8) DEAL de la Guadeloupe, Rapport d'activités 2023*, 2024., p. 7.*

Pour faciliter les régularisations tout en protégeant les populations, l'agence martiniquaise propose quant à elle d'étudier la possibilité d'un transfert du droit à régularisation d'une parcelle en ZMGVH vers une parcelle située hors zone à risque.

b. Une profonde saturation du système d'hébergement d'urgence

Au-delà de l'insalubrité des logements et des formes d'urbanisation spontanée, les conditions d'habitat ultramarines sont aggravées par une profonde saturation du système d'hébergement d'urgence, alors même qu'existe dans les DROM une prévalence alarmante de la précarité résidentielle.

● **Une alarmante précarité résidentielle**. La réalité du mal-logement ultramarin se manifeste avec le plus d'acuité dans la rue : en 2025, sur les 350 000 personnes considérées comme sans domicile en France (chiffre comprenant à la fois les personnes « *sans-abri* », c'est-à-dire passant la nuit dans un endroit non dédié à l'habitation, et les personnes en situation d'hébergement), environ 8 000 se trouvent dans les Outre-mer (hors Mayotte). Chacun des DROM est touché par de multiples situations de précarité résidentielle : ainsi, à La Réunion, sur les 5 010 personnes majeures recensées dans les services de domiciliation au début de l'année 2025 (soit une augmentation de près de 950 personnes par rapport au 1er janvier 2024), 986 personnes sont à la rue (soit une personne domiciliée sur 5, contre 800 personnes en 2023) (1). De même, parmi les demandeurs de logements sociaux, 1 182 ménages se déclarent sans-abri (contre 545 en 2018, 729 en 2019, 828 en 2020, 881 en 2021 et 972 en 2022, soit une hausse de 78 % sur la période) (2).

Tout comme dans l'Hexagone, les causes de cette précarité dans les Outre-mer sont multiples. Malgré des dynamiques contrastées selon les territoires, certaines caractéristiques communes peuvent être soulignées : prégnance d'une majorité d'hommes isolés en errance, souffrant de pathologies psychiatriques ou addictives ; proportion croissante de jeunes en situation de rupture familiale ou sortant des services d'aide sociale à l'enfance (ASE) ; part importante de femmes victimes de violences conjugales (FVV). Cette troisième cause est particulièrement vivace à La Réunion, où 15 % des femmes sont victimes de violences conjugales (soit 3 fois plus que dans l'Hexagone) (3), 32 % des femmes déclarent avoir subi des faits de violence avant leur majorité (4) et 25 femmes sur 10 000 sont victimes de crimes ou de délits commis au sein du couple et enregistrés par les forces de l'ordre (5). Dans ce contexte, alors qu'une demande d'hébergement d'urgence sur 3 au 115 concerne des femmes seules avec enfants, La Réunion est le deuxième département français le plus touché par les violences conjugales en 2025.

---

(1) FPLD, Rapport annuel 2025. L'état du mal-logement à La Réunion*, 2026, p. 22.*

(2) Ibid.*, p. 22.*

(3) FPLD, L'état du mal-logement en France. Rapport annuel 2023. Éclairage régional Île de La Réunion*, 28e rapport, 2024, p. 35, d'après : Institut national d'études démographiques (INED), enquête «* Virage Outre-mer *» sur les violences conjugales envers les femmes, 2018.*

(4) Ibid.*, d'après : Enquête INED Virage Outre-mer sur les violences conjugales envers les femmes, 2018.*

(5) FPLD, L'état du mal-logement en France. Rapport annuel 2023. Éclairage régional Île de La Réunion*, 28e rapport, 2024, p. 39.*

En ce qui concerne spécifiquement le sans-abrisme, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) souligne le concours de plusieurs facteurs, qui se cumulent parfois au cours de la vie d'une même personne : « *ruptures familiales, dégradation de la santé somatique et mentale, pauvreté depuis l'enfance, précarité économique, ruptures de parcours en sortie d'institution, etc. La situation socio-économique du pays peut conduire à amplifier ou atténuer les situations de sans-abrisme, en premier lieu le coût du logement et les possibilités d'accès à l'emploi. Pour certaines personnes, la situation administrative au regard du droit de séjour en France est également un obstacle à l'accès au logement de droit commun. Depuis le début des années 2000, la question des personnes sans-abri change de nature, à la fois par le nombre et par le type de publics contraints de vivre sans logement personnel.* » (1)

Dans ce contexte, l'enjeu de la mesure du sans-abrisme revêt une importance particulière, alors qu'il n'existe pas d'estimation actualisée et réelle du nombre de personnes vivant à la rue dans les Outre-mer. Cette situation s'explique par deux facteurs : d'une part, des enquêtes « *Sans Domicile* » de l'Insee, effectuées auprès des personnes fréquentant des services d'aide, qui ne couvrent que la France hexagonale et n'ont pas été étendues aux Outre-mer ; d'autre part, un cumul de vulnérabilités liées à la juxtaposition des sujets du sans-abrisme et de l'habitat spontané, réponse précaire à la problématique de l'accès à un logement. Selon la Dihal, « *la structuration progressive et plus ou moins ancienne, selon les territoires, d'une veille sociale (création du 115, des maraudes puis des services intégrés d'accueil et d'orientation – SIAO) ainsi que l'élaboration des plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) ont contribué à la mise en visibilité de ces situations* » (2).

● **Une offre d'hébergement généraliste très insuffisante**. Alors même que les besoins sont très importants, les solutions d'hébergement d'urgence généraliste sont vivement insuffisantes dans les DROM, avec seulement 2 890 places disponibles début 2026. Cette insuffisance se manifeste par un taux d'équipement particulièrement bas (parmi les 5 plus faibles sur les 18 régions françaises (3)), avec 1,3 place pour 1 000 habitants, contre 3 dans l'Hexagone ; il en découle un déficit structurel d'environ 3 800 places d'hébergement dans les territoires ultramarins (4). Malgré une hausse récente du nombre de places d'hébergement d'urgence généraliste, la faiblesse de ces taux s'inscrit sur le long terme ; elle s'explique d'une part par l'émergence relativement tardive des dispositifs d'hébergement d'urgence, et d'autre part par l'évolution rapide de la demande et des besoins.

---

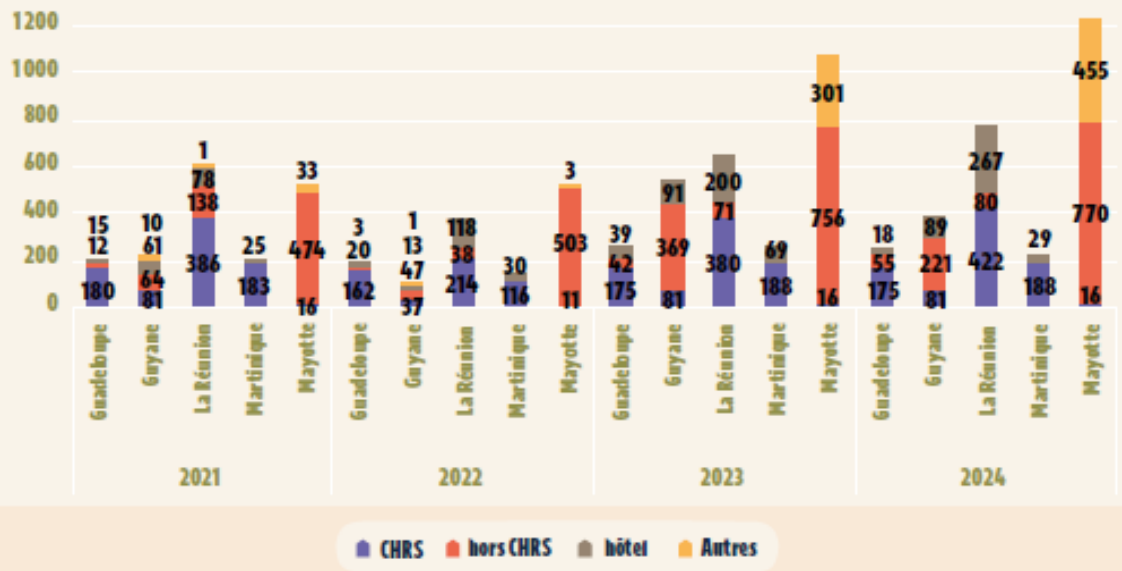
(1) Réponses écrites de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la Dihal au questionnaire de la mission.

(3) Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS) de La Réunion, note régionale, budget opérationnel du programme (BOP) 177, fin de gestion 2025.

(4) FPLD, Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions. Édition 2026, *février 2026, p. 22.*

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PLACES D'HÉBERGEMENT DANS LES DROM (2021-2024)



Source : FPLD, Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions. Édition 2026, *février 2026, p. 22.*

Dans ces circonstances, le parc d'hébergement est aujourd'hui caractérisé par une profonde tension du fait de l'explosion de la demande, marquée par **une hausse sans précédent du nombre de sollicitations** et de demandes non satisfaites. En témoigne l'augmentation de la proportion des demandes non pourvues (DNP) suite à un appel au 115 dans les DROM : entre 2021 et 2025, passage de 44 à 47 % pour la Guadeloupe, de 27 à 38 % pour la Martinique, de 73 à 93 % pour Mayotte, maintien à 81 % sur la période pour la Guyane, et légère baisse de 47 à 42 % à La Réunion (soit une diminution de 11 %, d'autres indicateurs contribuant toutefois à souligner l'augmentation des facteurs de tension sur le parc d'hébergement pour ce territoire). Comme le signale la Dihal, « *ces données restent cependant parcellaires sans une compréhension holistique du phénomène, puisqu'elles concernent de fait les personnes sans domicile ayant passé un appel au 115 (alors qu'une part non-négligeable des personnes à la rue, notamment les publics en situation de grande marginalité, n'appelle pas ou plus le 115* » (1).

PROPORTION DES DEMANDES NON POURVUES (DNP) DANS LES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT ULTRAMARINES (2021-2025)

DNP %	GUAD	GUY	REU	MART	MAY
2021	44	81	47	27	73
2022	71	81	39	30	77
2023	57	82	27	32	85
2024	49	78	32	52	89
2025 (sept)	47	81	42	38	93
Tx Var	7%	0%	-11%	41%	28%

Source : Réponses écrites de la Dihal au questionnaire de la mission.

(1) *Réponses écrites de la Dihal au questionnaire de la mission.*

À titre d'illustration, à La Réunion, en 2024, 26 632 demandes d'hébergement (demandes de renouvellement incluses) ont été adressées au 115, concernant 3 517 ménages, dont 41 % d'hommes seuls et 18 % de femmes seules, et 214 974 nuitées ont été enregistrées (1). En décembre 2025, 45 % de ces demandes étaient non satisfaites, contre 37 % en 2024 et 28 % en 2023 (2) ; pour l'ensemble de l'année 2024, 8 474 demandes d'hébergement sont restées non pourvues, avec une très forte surreprésentation des femmes seules sans enfants parmi ces demandeurs (3). À Mayotte, avec seulement 298 places d'hébergement d'urgence, faute de logements abordables, « *les demandes d'hébergement ont augmenté de 30 % entre 2021 et 2023, tandis que les admissions baissaient de 50 % à 34 %, en raison principalement du déficit de places, sachant que l'accueil des demandeurs d'asile commence seulement à se créer* » (4).

CAPACITÉ DES CENTRES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE À LA RÉUNION

	Type de dispositif	Type de public	Nombre de structures	Capacité totale à fin 2024	Rappel fin 2022
CHAU	Généraliste	Tout type	5	159	159
ADN	Généraliste et dédié, accueil à la nuitée	Personnes seules sans enfant(s)	3 dont 2 dédiées aux hommes	29	29
SAUT	Dédié	Femmes avec ou sans enfant(s), victimes de violences	5	60	59
Dont appartements perspectives*				21	12
HUDA	Dédié	Demandeurs d'asile	1	95	135

Source : Fondation pour le logement des défavorisés, Rapport annuel 2025. L'état du mal-logement à La Réunion, *2026, p. 23. CHAU : Centres d'hébergement et d'accueil d'urgence ; ADN : Abris de nuit ; SAUT : Services d'accueil et d'urgence temporaire ; HUDA : Hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile ; appartements perspectives : «* dispositif temporaire d'attente pour l'accès à un logement. Lorsque le suivi social est effectif et que l'ensemble des démarches vers le logement ont été réalisées, les personnes y sont orientées. Ce qui permet de libérer des places au sein des SAUT. *» (*Ibid.*, p. 23).*

En Guadeloupe, le vieillissement des personnes en errance, lié à l'accroissement des ruptures familiales et à l'augmentation des violences intrafamiliales dans un contexte de vieillissement général de la population (+ 5,2 % de la part des personnes âgées de plus de 60 ans dans la population depuis 2014), provoque une hausse des demandes d'hébergement d'urgence et génère un besoin d'adaptation des structures d'accueil. Sur le territoire guadeloupéen, d'autres facteurs sociétaux contribuent encore à modifier la nature de la demande, avec, comme le signalent les gestionnaires des structures d'hébergement, « *l'émergence de nouvelles typologies : l'augmentation sur le territoire des publics en situation irrégulière [et] la présence de "*grands marginaux*", en particulier dans les centres urbains ; selon les données de la Veille sociale Guadeloupe, 211 personnes ont ainsi été recensées en 2024 dans la zone de Pointe-à-Pitre* » (5).

(1) FPLD, Rapport annuel 2025. L'état du mal-logement à La Réunion, *2026, p. 23.*

(2) Réponses écrites de la Dihal au questionnaire de la mission.

(3) FPLD, Rapport annuel 2025. L'état du mal-logement à La Réunion, *2026, p. 23.*

(4) FPLD, Mayotte. Un an après Chido, *décembre 2025, p. 4.*

(5) Réponses écrites de la Dihal au questionnaire de la mission.

Enfin, ces insuffisances sont particulièrement marquées en ce qui concerne l'offre d'accueil des demandeurs d'asile dans les DROM, qui demeure très largement en-deçà des besoins observés. Malgré 8 747 demandes d'asile effectuées en 2024 dans les départements et régions ultramarins, 1 354 places seulement étaient disponibles dans les structures d'hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile (HUDA) et les programmes d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRADHA) : 20 en Guadeloupe, 809 en Martinique, 95 en Guyane, 30 à La Réunion et 400 à Mayotte. En dépit de besoins avérés, il n'existe aujourd'hui aucun centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) dans les Outre-mer.

II. UN SECTEUR DU LOGEMENT AFFECTÉ PAR DES FREINS ÉCONOMIQUES ET ADMINISTRATIFS DURABLES

Dans ce contexte de crise, l'écosystème de l'habitat dans les Outre-mer est affecté par des freins économiques et administratifs durables, depuis les difficultés croissantes que traversent les acteurs du logement et de la construction (fragilités financières des bailleurs sociaux, hausse des coûts de la construction, inadaptation des normes) jusqu'au sous-dimensionnement de l'ingénierie publique dans les collectivités et les services de l'État et aux blocages opérationnels qui ralentissent la mise en œuvre des projets.

A. DES ACTEURS DU LOGEMENT ET DE LA CONSTRUCTION EN PROIE À DES DIFFICULTÉS CROISSANTES

Premiers acteurs du secteur du logement, les organismes de logement social (OLS) et les entreprises du secteur de la construction connaissent, dans les Outre-mer, d'importantes difficultés dans la mise en œuvre des opérations d'aménagement du parc. Alors même que les besoins accrus de réhabilitation pèsent sur l'équilibre financier des bailleurs, le déficit de structuration des filières, les délais de paiement, les équilibres budgétaires fragiles, la hausse des coûts ou encore l'inadaptation des normes fragilisent la stabilité économique des opérateurs.

1. Des bailleurs sociaux dynamiques, mais structurellement fragilisés

a. Un écosystème du logement social ultramarin opérationnel et diversifié

Opérationnel et diversifié, le secteur du logement social ultramarin repose sur une grande pluralité d'opérateurs, à la faveur de l'application dans les Outre-mer d'une exemption à l'obligation de regroupement instaurée par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018, dite loi ELAN, pour les bailleurs sociaux de l'Hexagone (1).

(1) *L'article 81 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite «* loi ELAN *») a instauré une obligation de regroupement des organismes de logement social n'atteignant pas la taille critique de 12 000 logements. Codifiée à l'article L. 423-2 du code de la construction et de l'habitation, cette disposition* « ne s'applique pas aux organismes dont le siège social est situé en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, [et] à Mayotte ».

Sur les 22 OLS actifs dans les DROM, gérant un total de 186 051 logements au 1er janvier 2026 (soit 18,9 % du parc total), une minorité de bailleurs concentre la majorité du parc locatif. Sur les sept opérateurs réunionnais, quatre gèrent moins de 6 000 logements et deux seulement détiennent chacun un tiers des logements sociaux de l'île (la Société d'habitations à loyer modéré de La Réunion – SHLMR – et la Société immobilière du département de La Réunion – SIDR) (1). En Guadeloupe, l'un des cinq opérateurs guadeloupéens assure la gestion de plus de 46 % du parc social de l'archipel (2) (la Société immobilière de la Guadeloupe – SIG). La situation est la même en Guyane, 85,2 % du parc social y étant géré par 2terHabitat, et à Mayotte, où la Société immobilière de Mayotte (SIM), bailleur historique de l'archipel, assure la gestion de la quasi-intégralité des logements sociaux du département. Enfin, en Martinique, trois opérateurs détiennent chacun environ un tiers du parc : la Société immobilière de la Martinique (SIMAR), OZANAM et la Société martiniquaise de HLM. Au total, huit OLS gèrent plus de 10 000 logements et onze ont un parc comprenant moins de 6 000 logements (3).

À rebours de cette importante diversité, les bailleurs sociaux ultramarins sont **majoritairement adossés à deux groupes nationaux** : d'une part, le groupe CDC Habitat, qui contrôle près de 53 % du parc social ultramarin par l'intermédiaire de ses huit sociétés immobilières d'Outre-mer (SIDOM), sociétés d'économie mixte (SEM) (4) dont le statut est régi par la loi n° 46-860 du 30 avril 1946 (5) et qui disposaient, à la fin de l'année 2025, d'un patrimoine d'environ 106 600 logements et commerces (6) (SIM, SIG, SIMAR, 2terHabitat, SIDR, SEMADER, SODIAC et SEMAC) ; d'autre part, le groupe Action Logement, dont la branche Action Logement Immobilier (ALI) assure la gestion de 48 620 logements sociaux ultramarins, soit près de 26 % du parc des DROM (7), *via* ses cinq filiales immobilières (SIKOA, OZANAM, SIFAG, AL'MA et SHLMR).

Outre les sociétés placées sous la gouvernance directe ou majoritaire de ces deux groupes, il existe enfin des OLS indépendants : SEM détenues et contrôlées par des collectivités territoriales (SEMAG, SEDRE, SODEGIS, SEMSAMAR), entreprises sociales pour l'habitat (ESH (8), à l'instar de la Société martiniquaise d'HLM), mais aussi sociétés coopératives, au nombre de quatre (Cap Accession en

(1) ARMOS-OI, Rapport annuel pour 2025, *2025, p. 6.*

(2) Réponses écrites de la préfecture de la Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(3) Hors Hippocampe Habitat, La Case Martiniquaise et Cap Accession Guyane, ces sociétés coopératives étant spécialisées dans l'accession sociale à la propriété.

(4) Les SEM sont des personnes morales de droit privé, sociétés anonymes dont le capital est majoritairement détenu par une ou plusieurs personnes publiques : État, collectivité territoriale, établissement public, etc.

(5) Loi n° 46-860 du 30 avril 1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer.

(6) Réponses écrites de CDC Habitat au questionnaire de la mission.

(7) Réponses écrites d'Action Logement au questionnaire de la mission.

(8) Les ESH sont des sociétés anonymes de droit privé chargées d'une mission d'intérêt général, consistant en la gestion d'un parc de logements sociaux ; elles sont agréées par l'autorité administrative et les collectivités territoriales ainsi que les représentants de locataires sont représentés dans leur conseil d'administration.

Guyane ; la Société Pointoise d'HLM en Guadeloupe ; la Case Martiniquaise ; et Hippocampe Habitat à Mayotte).

PANORAMA DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL ACTIFS DANS LES DROM

DROM	Organismes de logement social	Statut	Logements sociaux gérés	Total
Guadeloupe	Société immobilière de la Guadeloupe (SIG)	SIDOM	18 511	39 970
	Société communale de Saint-Martin (SEMSAMAR)	SEM	8 102	
	Société anonyme d'HLM de la Guadeloupe (SIKOA)	SA d'HLM	7 153	
	Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe (SEMAG)	SEM	4 147	
	Société Pointoise d'HLM de la Guadeloupe (SPHLM)	Coopérative	2 057	
Guyane	2terHabitat	SIDOM	19 162	23 401
	Société communale de Saint-Martin (SEMSAMAR)	SEM	4 126	
	Société guyanaise d'HLM (établissement de la SMHLM)	SA d'HLM	113	
	Société immobilière foncière d'aménagement de la Guyane (SIFAG)	SA d'HLM	N/A	
	Cap Accession Guyane	Coopérative	/	
Martinique	Société immobilière de Martinique (SIMAR)	SIDOM	12 355	35 131
	OZANAM	SA d'HLM	11 564	
	Société martiniquaise d'HLM (SMHLM)	SA d'HLM	10 632	
	Société communale de Saint-Martin (SEMSAMAR)	SEM	580	
	La Case Martiniquaise	Coopérative	/	
Mayotte	Société immobilière de Mayotte (SIM)	SIDOM	≃ 3 400	3 400
	AL'MA	SA d'HLM	14	
	Hippocampe Habitat	Coopérative	/	
La Réunion	Société d'habitations à loyer modéré de La Réunion (SHLMR)	SA d'HLM	28 948	84 632
	Société immobilière du département de La Réunion (SIDR)	SIDOM	27 141	
	Société d'économie mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de La Réunion (SEMADER)	SIDOM	8 619	
	Société d'économie mixte d'aménagement et de construction (SEMAC)	SIDOM	5 857	
	Société de développement et de gestion de l'immobilier social (SOFEGIS)	SEM	5 453	
	Société d'équipement du département de La Réunion (SEDRE)	SEM	4 372	
	Société dionysienne d'aménagement et de construction (SODIAC)	SIDOM	4 242	

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (1).

(1) *D'après les réponses écrites de la préfecture de la Guadeloupe, de la SIM et de 2terHabitat aux questionnaires de la mission ; ANCOLS,* Rapport de contrôle de la SEMSAMAR, *2024, p. 24 ; ANCOLS,* Rapport de contrôle de la SMHLM, *2024, p. 17 ; ARMOS-OI,* Rapport annuel pour 2025, *2025, p. 6 ; Action Logement,* Rapport d'activité 2024*, 2025, p. 99 (AL'MA) ; SIMAR,* Rapport d'activité 2024, *2025, p. 19. Données au 31/12/2025 pour 2terHabitat. Données au 31/12/2024 pour la SIMAR, OZANAM, la SHLMR, la SIDR, la SEMADER, la SEMAC, la SODEGIS, la SEDRE, la SODIAC et AL'MA. Données au 01/01/2024 pour la Guadeloupe. Données au 01/01/2023 pour la SEMSAMAR et la SMHLM.*

Un parc social ultramarin reposant majoritairement sur des SEM multi-activités

Le parc social ultramarin repose majoritairement sur des SEM dites multi-activités, qui constituent des acteurs clés de l'aménagement et du développement des territoires. Alors que, en 2025, la gestion de 82 % du parc social ultramarin (DROM et COM confondus), soit environ 141 000 logements, relevait de SEM, ces entreprises publiques locales (EPL) ont également contribué à la dynamique de production en procédant à 3 071 mises en chantier. Comme le souligne la Fédération des élus d'entreprises publiques locales (FedEpl), les SEM ont pour coutume de prendre en charge des opérations lourdes : résorption de l'habitat insalubre, construction de logements sociaux, opérations de rénovation urbaine, de développement économique et de revitalisation des cœurs de ville. Parmi les 15 SEM exerçant une activité de bailleur social dans les Outre-mer, 12 disposaient en 2025 d'une concession d'aménagement (1). Certaines d'entre elles interviennent également dans d'autres domaines, à l'instar de l'immobilier d'entreprise. À titre d'exemple, à La Réunion, la SEMADER a créé en 2012 la société ACTISEM afin de développer une offre de locaux commerciaux, artisanaux et industriels à loyers maîtrisés ; en 2024, celle-ci assurait la gestion de 47 162 m² de locaux d'entreprises.

Dans ce contexte, d'encourageantes mutations ont affecté l'écosystème ultramarin du logement social ; la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) constate ainsi une « *montée en puissance d'Action Logement Immobilier et de CDC Habitat en parallèle d'un retour à une situation de gestion équilibrée de la majorité des opérateurs* » (2). Apportant aux acteurs locaux financements, expertises et solutions précieuses pour poursuivre le développement et l'amélioration du parc social, ces deux groupes ont accompagné les regroupements et la stabilisation des bailleurs au cours de la décennie passée.

● **Des mutualisations bénéfiques de moyens, de compétences et de bonnes pratiques sous l'égide de CDC Habitat**. D'une part, l'intervention récente du groupe CDC Habitat dans les DROM a donné lieu à d'importantes évolutions (3). En 2016, face à la fragilité du secteur, le Gouvernement a en effet souhaité procéder à un regroupement des parts détenues par l'État et ses établissements publics (4) dans les SIDOM (5) en les cédant à un acteur de référence (6). Le groupe est ainsi entré au capital de ces sociétés en décembre 2017, avant d'en devenir progressivement l'actionnaire majoritaire puis d'acquérir, en 2020, la majorité des participations au capital de la SEMADER et de la SODIAC, ce qui a porté à huit le nombre de SIDOM. L'intégration de ces SEM dans le groupe CDC Habitat leur a permis de bénéficier de l'assise financière de celui-ci, mais également de son soutien

(1) Réponses écrites de la Fédération des élus des entreprises publiques locales (FedEpl) au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) au questionnaire de la mission.

(3) Comme le résume la DGOM dans ses réponses au questionnaire de la mission, « l'intervention du groupe CDC Habitat dans les DOM est récente, mais massive ».

(4) Notamment l'Agence française de développement (AFD) et le Centre national des études spatiales (CNES) pour la SIMKO.

(5) La SIG, la SIMAR, la SIGUY, la SIMKO, la SIM et la SIDR.

(6) Sénat, rapport d'information n° 728 sur la politique du logement dans les outre-mer, par M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel, sénateurs, 1er juillet 2021, p. 57.

opérationnel : en effet, afin d'assurer la supervision et l'animation de son réseau de filiales, le groupe dispose d'une équipe dédiée et a mis en place un groupement d'intérêt économique (GIE) destiné à favoriser la mutualisation des moyens, principalement en matière de fonctions supports et de systèmes d'information.

Cette nouvelle gouvernance a, selon la SIG, permis « *de mieux structurer la société, de développer une stratégie pour le territoire et d'améliorer [sa] performance opérationnelle* » (1). De même, à La Réunion, les quatre filiales de CDC Habitat ont développé des synergies *via* la mutualisation de certains moyens et l'adoption d'un projet de territoire commun, après avoir engagé en 2024 une démarche de co-construction d'une stratégie partagée, dans l'objectif « *d'unir les compétences pour faire face aux défis croissants en matière d'habitat* » (2). À titre d'illustration, afin d'améliorer le dialogue avec les entreprises locales, les SIDOM réunionnaises organisent des « *matinées économiques* », événements annuels leur permettant « *de rencontrer les entreprises, de leur présenter [leur] programme d'appel d'offres pour l'année et d'échanger sur les enjeux de [leurs] fournisseurs, en particulier de la filière du BTP* » (3). En outre, pour améliorer l'efficacité de la relation aux locataires, plusieurs filiales de CDC Habitat dans l'Océan Indien se sont dotées d'un centre de relation clients mutualisé ; relevant initialement de la SIM et de la SIDR, celui-ci a été rejoint par la SODIAC et la SEMADER en 2024 (4).

Dans la pratique, cette forme de regroupement a eu pour effet d'**améliorer les performances de gestion des bailleurs, d'augmenter la satisfaction des locataires et de réduire les risques de manquement**. D'un côté, les performances de gestion des SIDOM convergent avec les indicateurs de suivi opérationnel du groupe. L'évaluation de leur performance révèle ainsi que, depuis 2017, le taux de vacance des logements détenus par ces sociétés a sensiblement diminué, passant de 5,61 % en décembre 2017 à 3,59 % à la fin de l'année 2025, soit un niveau proche du point bas observé en 2021 dans un contexte de crise sanitaire. Parallèlement, le taux de vacance des logements immédiatement relouables a été réduit de 2,34 % en 2018 à 1,51 % en 2025. Dans ces conditions, CDC Habitat estime que, pour le parc de ses filiales ultramarines, *« la vacance est contenue avec des marges d'amélioration assez limitées et des performances comparables à celles du Groupe au niveau national* » (5).

ÉVOLUTION DU TAUX DE VACANCE DANS LE PARC LOCATIF DES SIDOM (2017-2025)

Indicateur	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Vacance totale	5,61 %	5,03 %	4,41 %	3,79 %	3,27 %	3,41 %	3,69 %	3,77 %	3,59 %
Vacance relouable	N/A	2,34 %	1,85 %	1,63 %	1,41 %	1,59 %	1,79 %	1,89 %	1,51 %

Source : CDC Habitat, contribution écrite aux travaux de la mission.

(1) Réponses écrites de la SIG au questionnaire de la mission.

(2) SIDR, SODIAC, SEMADER et SEMAC, Bilan 2024 et perspectives, *Septembre 2025, p. 5.*

(3) Réponses écrites de la SEMAC au questionnaire de la mission.

(4) SIDR, SODIAC, SEMADER et SEMAC, Bilan 2024 et perspectives, *Septembre 2025, p. 5.*

(5) Réponses écrites de CDC Habitat au questionnaire de la mission.

De l'autre, les enquêtes conduites auprès des locataires signalent une nette amélioration de leur satisfaction globale, tant à l'égard des logements occupés que des relations avec le bailleur. En effet, en 2025, 72,2 % des locataires interrogés se disaient globalement satisfaits, contre 60,6 % en 2019, soit une hausse de 11,6 points en six ans. En particulier, les taux de satisfaction à l'égard du fonctionnement des équipements et de la qualité de la relation avec le bailleur ont respectivement progressé de 14 et 13,5 points pour atteindre 70,2 % et 65,3 %.

Enfin, les bénéfices de ce regroupement se manifestent également sur le plan réglementaire, alors que les manquements constatés par l'ANCOLS dans le cadre des contrôles d'OLS ultramarins réalisés entre 2019 et 2023 ont fortement diminué : en effet, ces manquements sont « *moins fréquents comparativement aux constats posés avant 2018, grâce à un renforcement du contrôle interne* » (1), situation résultant selon l'agence en partie de la prise de contrôle par CDC Habitat.

ÉVOLUTION DU TAUX DE SATISFACTION DANS LE PARC LOCATIF DES SIDOM (2019-2025)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Satisfaction globale	60,5%	58,2%	59,5%	71,8%	71,7%	71,3%	72,2%
Fonctionnement des équipements du logement	56,1%	54,7%	56,7%	71,5%	72,1%	70,7%	70,2%
Rapport qualité-prix	61,1%	62,8%	63,4%	72,0%	73,3%	71,7%	69,9%
Qualité des relations avec le bailleur	51,9%	52,9%	52,2%	64,9%	65,4%	64,1%	65,3%

Source : CDC Habitat, contribution écrite aux travaux de la mission.

Une fusion réussie de la SIGUY et de la SIMKO au sein de 2terHabitat

Depuis le 1er janvier 2026, la SIGUY et la SIMKO, opérateurs historiques du logement social en Guyane, ont fusionné pour former la société 2terHabitat, qui a repris la gestion du patrimoine de ces deux sociétés, soit 19 945 lots, dont 19 162 logements sociaux au 31 décembre 2025 (2). Le regroupement de ces deux SIDOM intervient après plusieurs années d'une coopération croissante : en effet, bénéficiant d'implantations géographiques complémentaires (3), elles ont développé des mutualisations leur permettant de consolider leurs compétences en matière de maîtrise d'ouvrage, de gestion locative, de renouvellement urbain et d'innovation sociale. Les deux bailleurs s'étaient par ailleurs dotés d'un projet de territoire commun, traduisant une vision partagée des enjeux locaux et de la croissance de leur activité nécessaire pour y apporter une réponse satisfaisante (4). De surcroît, ce regroupement clôt une période d'importantes difficultés financières pour ces opérateurs. À la suite d'une mission effectuée en 2015, l'ANCOLS constatait en effet que la SIGUY connaissait une « *situation financière extrêmement fragile nécessitant des apports extérieurs massifs* », marquée par une « *trésorerie insuffisante* » et une « *menace sérieuse et récurrente de cessation de paiement* » (5).

(1) Réponses écrites de l'ANCOLS au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de 2terHabitat au questionnaire de la mission.

(3) La SIGUY était historiquement implantée à Cayenne et Saint-Laurent du Maroni, tandis que la SIMKO était active dans les communes de Cayenne et Kourou.

(4) Réponses écrites de CDC Habitat au questionnaire de la mission.

(5) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société immobilière de la Guyane (SIGUY), *2016, p. 2.*

● **Une forte mobilisation d'Action Logement en faveur de l'aménagement du parc social ultramarin**. D'autre part, le groupe Action Logement a mené dans les Outre-mer, au cours des dernières années, un important effort de financement en faveur de l'aménagement et de la réhabilitation du parc dans le cadre de son **plan d'investissement volontaire** (PIV) pour le logement (9 milliards d'euros, dont 1,5 sont consacrés aux DROM). Le soutien financier du groupe a notamment permis un renforcement des capacités opérationnelles des cinq ESH contrôlées par Action Logement Immobilier (ALI) (1), qui assure le pilotage et la coordination de ses filiales ultramarines *via* des groupes de travail thématiques (logement des jeunes, achats, systèmes d'information), le partage de fonctions supports transversales et la mise à disposition des bailleurs des expertises dont disposent les services centraux du groupe. La création en 2022 d'AL'MA à Mayotte a en outre contribué à pallier le déficit d'opérateurs dans le département mahorais, identifié par la Cour des comptes en 2020 comme un frein à la construction de logements sociaux (2). Ainsi soutenues par Action Logement, la SIKOA, OZANAM, AL'MA, la SIFAG et la SHLMR contribuent activement au développement du logement social dans les DROM, avec 485,9 millions d'euros d'investissements dépensés et 3 489 mises en chantier réalisées en 2025.

RÉSULTATS OPÉRATIONNELS DES FILIALES ULTRAMARINES D'ALI (2025)

DROM	Agréments	Mises en chantier	Investissements (en millions d'euros)
Guadeloupe	65	499	61,2
Guyane	124	170	41
La Réunion	334	1 879	207,2
Martinique	212	550	57
Mayotte	266	400	119,5
Total 5 DROM	1 001	3 489	485,9

Source : Réponses écrites d'Action Logement au questionnaire de la mission.

De plus, au moyen de financements ciblés au profit de l'ensemble du secteur et du déploiement de dispositifs d'aide aux salariés (travaux, accession sociale à la propriété, mobilité résidentielle) (3), Action Logement Services (ALS) soutient l'amélioration durable de l'habitat ultramarin ; la branche du groupe a ainsi accompagné, depuis 2020, plus de 690 opérations immobilières dans les DROM (37 409 logements, dont 19 722 constructions neuves, 17 348 réhabilitations et

(1) OZANAM décrit ainsi un soutien du groupe qui « renforce [ses] capacités opérationnelles […] et institutionnelles *». La SHLMR indique également être «* très accompagnée par ALI *». (Réponses écrites au questionnaire de la mission).*

(2) Cour des comptes, op. précit., 2020, *p. 50.*

(3) Action Logement Services (ALS) finance des dispositifs territorialisés à destination des bailleurs sociaux, y compris extérieurs au groupe, ainsi que du parc privé. La branche services du groupe déploie ses interventions via *le financement d'opérations de construction neuve et de réhabilitation de logements sociaux, l'octroi de prêts de long terme complémentaires des sources de financement classiques (ligne budgétaire unique, crédit d'impôt, prêts de la Banque des Territoires), le soutien à des opérations d'acquisition-amélioration et de réhabilitation d'ensembles collectifs situés dans les 14 communes ultramarines engagées dans le programme Action cœur de ville (ACV), ou encore une contribution au financement du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). À ce titre, 502 millions d'euros de subventions ont été contractualisées avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en contrepartie de droits uniques de réservation et de contreparties foncières.*

124 démolitions), pour un total de 6 236 mises en service. En octobre 2025, l'encours des prêts versés par le groupe au profit du parc de logements ultramarins s'élevait à 1 255 millions d'euros ; les deux tiers des opérations étaient à cette date en chantier, et 9 % des engagements financiers du PIV avaient fait l'objet d'un abandon. Pour la seule année 2025, ALS a accordé aux bailleurs sociaux ultramarins 153,6 millions d'euros de prêts, pour un total de 146 opérations et de 5 516 logements financés.

BILAN DES DÉPENSES ENGAGÉES POUR LES DROM DANS LE CADRE DU PIV (2020-2024)

Territoire	Montants engagés 2020-2024	Encours 2020-2024	Opérations	Logements financés (*dont réhabilitations)*	Logements mis en service
Guadeloupe	249 195 186 €	224 088 010 €	170	10 178 (*7 666*)	1 344
Guyane	280 035 017 €	256 231 880 €	94	6 299 (*1 379*)	850
La Réunion	529 952 179 €	479 962 831 €	282	14 504 (*6 456*)	3 421
Martinique	195 230 772 €	168 708 295 €	104	4 279 (*1 836*)	587
Mayotte	131 984 919 €	126 219 215 €	43	1 937 (*11*)	34
Total 5 DROM	1 386 398 072 €	1 255 210 231 €	693	37 197 (*17 348*)	6 236

Source : Action Logement Services, bilan des investissements PIV dans les DROM 2020-2024.

Enfin, le groupe indique avoir orienté son soutien financier vers la mise en place de solutions adaptées aux spécificités de chacun des territoires. Cette démarche se traduit par la création de dispositifs spécifiques, en collaboration avec collectivités territoriales et acteurs locaux, à l'image d'un prêt de 50 000 euros à un taux de 0,5 % mis en place en Martinique à destination des jeunes actifs revenant sur les territoires, en contrepartie d'un engagement à conserver leur résidence principale sur l'île pendant une période donnée. De même, en Guadeloupe, le groupe a développé un partenariat avec l'Agence des 50 pas géométriques et le conseil départemental pour faciliter les démarches de régularisation foncière sur le littoral guadeloupéen, consistant en la mise en place « *de guichets uniques et d'un prêt d'ALS de type micro-crédit (10 000 à 20 000 euros, pour assurer le paiement du titre de régularisation) à un taux très bas* » (1).

À Mayotte, un soutien marqué d'Action Logement à la reconstruction post-Chido

Face aux massives destructions engendrées par le passage du cyclone Chido dans l'archipel mahorais à la fin de l'année 2024, le groupe Action Logement a déployé une intervention en deux temps, articulant réponse d'urgence et mécanisme de financement de plus long terme pour une reconstruction durable de l'habitat :

– **un fonds de solidarité d'urgence**, créé par Action Logement en décembre 2024 afin de financer les travaux de première nécessité et la mise en sécurité des logements endommagés. La forte mobilisation des équipes d'ALS Mayotte dans la diffusion de l'information, l'accompagnement des demandeurs et l'instruction des dossiers a facilité la mise en œuvre rapide du dispositif, qui a permis d'octroyer 3,02 millions d'euros de subventions et de soutenir 2 078 familles en l'espace de quelques mois ;

(1) Audition d'Action Logement, jeudi 22 janvier 2026.

– **un prêt à taux zéro (PTZ) « *Reconstruction Mayotte* »**, créé *ad hoc* par la loi d'urgence pour Mayotte [(1)] pour financer les travaux de remise en état, de réhabilitation ou de reconstruction par des professionnels habilités des logements endommagés par le cyclone. Opérationnel à compter du 1er avril 2025, ce prêt sans intérêt ni frais de dossier est ouvert aux ménages dont la résidence principale se situe à Mayotte, sans condition de ressources ; son montant ne peut excéder 50 000 euros par logement. Afin de favoriser l'accès des ménages les plus fragiles au PTZ, Action Logement propose un différé de mensualités pouvant aller jusqu'à 60 mois et une durée totale de remboursement de l'ordre de 25 ans. En décembre 2025, ALS Mayotte avait reçu 263 dossiers, dont 149 étaient complets ; 63 prêts avaient été versés, engageant un montant de 2,7 millions d'euros. Début 2026, trois nouveaux dossiers étaient déposés chaque semaine. Comme l'indique le groupe, au-delà de la réponse d'urgence, ce PTZ « *contribue à structurer une reconstruction plus durable et résiliente du parc mahorais, en intégrant progressivement les enjeux de qualité constructive, de sécurité et de transition écologique* » [(2)].

b. Une fragilisation inquiétante des opérateurs du logement social

En dépit de ces évolutions, les OLS ultramarins demeurent marqués par des fragilités inquiétantes, liées à des coûts de gestion élevés, une faiblesse significative des fonds propres et un taux d'impayés problématique, qui obèrent l'équilibre des opérations. Dans ce contexte, vos rapporteurs alertent sur la nécessité de respecter les spécificités de leur modèle économique.

● **Des coûts de gestion normalisés au logement en hausse et structurellement plus élevés que la moyenne nationale**. Premièrement, les bailleurs sociaux ultramarins présentent des coûts de gestion supérieurs à ceux observés dans l'Hexagone. D'après l'ANCOLS, les coûts de gestion normalisés au logement s'élevaient en 2024 à 1 555 euros en Martinique, 1 786 à La Réunion et 1 846 en Guadeloupe, pour une médiane nationale de 1 344 euros [(3)]. Si l'agence n'a « *pas encore établi les causes de cet écart* », une analyse fine de la structure de ces coûts, tenant compte de la localisation et du volume de logements gérés, serait nécessaire pour comprendre pleinement les causes de cette problématique.

Les dépenses de personnel, un déterminant structurel de l'écart entre les coûts de gestion dans les Outre-mer et dans l'Hexagone

Dans la pratique, quatre rapports thématiques effectués entre 2021 et 2023 par l'ANCOLS sur l'activité de quatre bailleurs opérant en Guadeloupe, en Martinique, à Saint-Martin et en Guyane permettent d'identifier l'un des déterminants structurels de l'écart entre les coûts de gestion locative dans les DROM et ceux observés dans l'Hexagone. En effet, **les dépenses de personnel des OLS ultramarins sont plus élevés que ceux des bailleurs hexagonaux** : en 2021, ceux-ci représentaient 64 % des coûts de gestion de la SIKOA [(4)] et, en 2022, 66 % des coûts de gestion d'OZANAM [(5)] et 71 %

(1) Loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte.

(2) Réponses écrites d'Action Logement au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'ANCOLS au questionnaire de la mission.

(4) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM de la Guadeloupe (SIKOA)*, 2023, p. 34.*

(5) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM OZANAM*, 2024, p. 35.*

de ceux de la SMHLM [1]. À la même date, les dépenses de personnel ne constituaient que 47 % des coûts de gestion de la SEMSAMAR, ce qui s'explique par le large recours de la société à des prestations extérieures ; le niveau élevé des rémunérations d'intermédiaires et honoraires (coûts associés aux services fournis par des tiers dans le plan comptable d'une entreprise) traduirait « *une dépendance accrue de la SEMSAMAR à l'expertise externe* » [2]. Rapporté au nombre de logements gérés, le volume des dépenses de personnel de ces quatre bailleurs est supérieur au niveau médian observé dans l'Hexagone : ainsi, les dépenses de personnel de la SIKOA représentaient 894 euros par logement en 2021, soit 44 % de plus que le coût de personnel normalisé au logement médian national (620,8 euros) [3]. La même année, les coûts de personnel de la SEMSAMAR s'élevaient à 972 euros par logement, excédant de 293 euros le niveau médian observé pour les ESH dans la France entière [4].

Ces écarts en matière de coûts de personnel sont susceptibles de s'expliquer par le mode d'organisation et les politiques salariales des bailleurs sociaux ultramarins. D'une part, en ce qui concerne le mode d'organisation des OLS, l'ANCOLS constate que la SIKOA se distinguait en 2023 par une proportion plus élevée de cadres et d'agents de maîtrise que la moyenne nationale des sociétés anonymes d'HLM, ces derniers représentant respectivement 28 % et 50 % des effectifs de la société contre 21,7 % et 39,8 % en moyenne nationale [5] ; de même, le haut niveau du coût de personnel rapporté au logement d'OZANAM s'expliquait notamment par « *le coût de gardiennage externalisé [qui est] supporté dans sa totalité par OZANAM et ne constitue donc pas une partie récupérable auprès des locataires* », à la différence des OLS hexagonaux [6].

D'autre part, en matière de politique salariale, l'ANCOLS souligne que la différence à la médiane des coûts de personnel de la SEMSAMAR « *s'explique par le niveau des salaires* » [7] ; de même, en 2022, les rémunérations brutes moyennes par équivalent temps plein (ETP) de la SMHLM et d'OZANAM s'élevaient respectivement à 52 975 [8] et 52 207 euros [9], soit des valeurs supérieures au seuil du troisième quartile des bailleurs sociaux situés en zone B1 dans l'Hexagone, qui s'établissait à 41 148 euros [10].

Dans ce contexte, les coûts de gestion normalisés au logement des bailleurs sociaux ultramarins ont connu une importante augmentation au cours des dernières années, de l'ordre de 16,7 % pour la SEMSAMAR entre 2017 et 2022, 13,2 % pour

(1) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société Martiniquaise d'HLM, *2024, p. 25.*

(2) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société communale de Saint-Martin (SEMSAMAR), *2024, p. 45.*

(3) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM de la Guadeloupe (SIKOA), *2023, p. 26.*

(4) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société communale de Saint-Martin (SEMSAMAR), *2024, p. 45.*

(5) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM de la Guadeloupe (SIKOA), *2023, p. 26. Ce mode d'organisation a conduit la SIKOA à figurer parmi les 25 % des OLS ayant les niveaux de rémunération brute les plus élevés.*

(6) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM OZANAM, *2024, p. 36.*

(7) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société communale de Saint-Martin (SEMSAMAR), *2024, p. 45.*

(8) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société Martiniquaise d'HLM, *2024, p. 22.*

(9) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM OZANAM, *2024, p. 25.*

(10) Par ailleurs, il est notable que les OLS ultramarins contrôlés présentent des effectifs rapportés au nombre de logements gérés inférieurs à la moyenne nationale. Alors qu'à l'échelle nationale les bailleurs sociaux comptent en moyenne 16 ETP pour 1 000 logements, d'après l'ANCOLS, OZANAM, la SIKOA et la SMHLM en comptaient chacune 13. La SEMSAMAR disposait pour sa part de 12 ETP pour 1 000 logements. Ces éléments tendent à confirmer que l'écart de coût de personnel normalisé par logement observé entre les DROM et l'Hexagone ne s'explique pas par des effectifs plus élevés mais par les modes d'organisation et les politiques de rémunération mises en œuvre.

la SIKOA, 21,9 % pour la SMHLM et 7,3 % pour OZANAM. Cette hausse est essentiellement portée par deux facteurs : l'évolution des coûts de personnel et la hausse des primes d'assurance. D'une part, les coûts de personnel sont marqués par un dynamisme certain ; à titre d'illustration, l'augmentation de 20,2 % des coûts de personnel par logement de la SMHLM explique 66 % de la hausse des coûts de gestion normalisés par logement observée entre 2018 et 2022. La trajectoire des autres charges a cependant elle aussi contribué à la croissance des coûts de gestion : dépenses de rémunération d'intermédiaires et honoraires (+ 28 % en cinq ans pour OZANAM [1]), frais de maintenance administrative et informatique (+ 70 % pour la SMHLM sur la période [2]), etc.

COÛTS DE GESTION NORMALISÉS AU LOGEMENT DANS LES OUTRE-MER (EN EUROS)

	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019	Exercice 2020	Exercice 2021	Exercice 2022	Évolution (%)
SEMSAMAR	1 767	1 732	1 762	2 173	2 062	N/A	16,7 %
Dont coûts de personnel	*958*	*917*	*981*	*1031*	*972*	*N/A*	*1,5 %*
SIKOA	1 242,65	1 422,41	1 337,66	1 379,44	1 407,15	N/A	13,2 %
Dont coûts de personnel	*714,81*	*858,32*	*737,98*	*839,80*	*894,27*	*N/A*	*25,1 %*
SMHLM	N/A	1 092,06	1 135,96	1 119,45	1 250,55	1 331,15	21,9 %
Dont coûts de personnel	*N/A*	*783,05*	*826,72*	*803,*	*872,97*	*941,17*	*20,2 %*
OZANAM	N/A	1 241	1 222	1 284	1 307	1 331	7,3 %
Dont coûts de personnel	*N/A*	*848*	*836*	*868*	*853*	*879*	*3,7 %*

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après les rapports de contrôle précités de l'ANCOLS.

D'autre part, la croissance des primes d'assurances contribue à encore alourdir ces coûts pour les bailleurs, avec une hausse entre 2017 et 2023 de l'ordre de 51,4 % pour la SEMSAMAR et 34,0 % pour la SIKOA. Dans ce contexte, le coût des primes d'assurances par logement de la SEMSAMAR a augmenté de 41,09 % en cinq ans pour s'établir à 113 euros en 2021 [3] ; pour la SIKOA, ce ratio a progressé de près de 33 % et s'élevait à environ 56 euros par logement la même année [4]. Cette hausse des dépenses d'assurance concerne aussi les OLS de l'Océan Indien : ainsi, la SIDR indique avoir fait face à une augmentation drastique du coût de son assurance propriétaire non-occupant (PNO) à l'occasion du renouvellement du contrat afférent en 2024 (« *alors que, en 2022 et 2023, cette assurance représentait un coût d'environ 0,6 euro par mètre carré, le nouveau contrat prévoit un montant de 1,54 euro par mètre carré, soit une augmentation de près de 160 %* » [5]), dans un contexte de hausse de 1,6 million d'euros des coûts de gestion annuels de la société [6]. De même, à Mayotte, le renouvellement du contrat

(1) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM OZANAM, *2024, p. 36.*

(2) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société Martiniquaise d'HLM, *2024, p. 26.*

(3) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société communale de Saint-Martin (SEMSAMAR), *2024, p. 44.*

(4) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM de la Guadeloupe (SIKOA), *2023, p. 34.*

(5) Table ronde sur l'état du logement social à La Réunion et à Mayotte, 9 avril 2026.

(6) Dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, la SIDR indique également avoir constaté une progression de + 300 % du montant de la franchise minimale en termes d'assurances.

d'assurance de la SIM a conduit à « *multiplier la prime par trois, passant d'environ 300 000 à près de 900 000 euros pour un parc de 3 400 logements* » (1), ce qui pénalise fortement les résultats d'exploitation de la société.

ÉVOLUTION DES PRIMES D'ASSURANCE PAYÉES PAR LES OLS ULTRAMARINS (EN EUROS)

	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019	Exercice 2020	Exercice 2021	Exercice 2022	Évolution (%)
SEMSAMAR	1 060 000	1 073 000	1 301 000	1 692 000	1 605 000	N/A	51,4 %
Primes par logement	*80,09*	*78,00*	*91,69*	*119,12*	*113*	*N/A*	*41,1 %*
SIKOA	312 000	401 000	465 000	457 000	418 000	N/A	34,0 %
Primes par logement	*42,07*	*52,66*	*61,35*	*60,84*	*55,96*	*N/A*	*33,0 %*
SMHLM	N/A	560 000	483 000	444 000	408 000	550 000	- 1,8 %
Primes par logement	*N/A*	*49,54*	*42,53*	*38,76*	*35,06*	*47,16*	*- 4,8 %*
OZANAM	N/A	621 000	770 000	673 000	657 000	694 000	11,8 %
Primes par logement	*N/A*	*60,99*	*73,78*	*62,77*	*60,78*	*63,54*	*4,2 %*

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après les rapports de contrôle précités de l'ANCOLS.

● **Une faiblesse significative des fonds propres, liée à un fort degré d'endettement**. Deuxièmement, les OLS ultramarins souffrent d'une faiblesse chronique en termes de fonds propres. Comme le précise la DGOM, ces sociétés « *présentent des situations très hétérogènes, certaines en grande difficulté, d'autres disposant de marges financières importantes ; sept d'entre elles, soit un tiers, affichent un autofinancement négatif et trois une trésorerie négative* » (2). Il résulte de ces difficultés financières une moindre capacité de ces OLS à mobiliser des fonds propres pour financer leurs investissements, parfois accentuée par un patrimoine encore insuffisamment amorti. De fait, l'un des principaux facteurs restreignant la capacité d'autofinancement (CAF) des bailleurs sociaux ultramarins réside dans leur fort niveau d'endettement, avec des annuités représentant plus de 47 % des produits des loyers, contre 42,7 % au niveau national (3), ainsi que dans la durée médiane de maturité des emprunts (de l'ordre de 30,4 ans, soit 8 de plus que la médiane nationale). En conséquence, la CAF nette médiane (4) des bailleurs ne s'élève qu'à 4 % dans les Outre-mer, contre 7,5 % à l'échelle nationale (5).

(1) Table ronde sur l'état du logement social à La Réunion et à Mayotte, 9 avril 2026.

(2) Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au questionnaire de la mission.

(4) DHUP, Dictionnaire des indicateurs financiers des organismes de logement social, *2024, p. 2 : «* L'autofinancement net locatif est l'ensemble des ressources tirées de l'activité locative de l'organisme qui reste à sa disposition après remboursement des seuls emprunts locatifs. Il comprend à la fois des éléments d'exploitation, financiers et exceptionnels, mais est corrigé des cessions de patrimoine. *» Il est défini aux articles R. 423-9 et R. 423-70 du code de la construction et de l'habitation.*

(5) Ces niveaux médians ne doivent cependant pas occulter la forte hétérogénéité des situations. Ainsi, en Guadeloupe, si le ratio moyen d'autofinancement net des OLS s'établissait à 3,4 % en 2021, il atteignait respectivement - 15,5 % pour la SEMSAMAR et - 17,1 % pour la SIKOA. La situation financière de la première de ces deux sociétés apparaissait principalement obérée par un niveau d'endettement élevé, les annuités des emprunts locatifs représentant 50,7 % du produit des loyers. Les difficultés rencontrées par la

Ces difficultés se traduisent par une moindre autonomie. D'après la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), alors que la part médiane des ressources propres dans les ressources stables des OLS s'élevait en 2023 à 60,9 % à l'échelle nationale, celle-ci n'était que de 55,9 % dans les Outre-mer, révélant une instabilité financière manifeste, dans un contexte pourtant marqué par d'importants besoins en investissements [1]. De surcroît, les bailleurs ultramarins étant généralement plus récents que les organismes actifs dans l'Hexagone, ils ne peuvent s'appuyer sur un parc amorti depuis suffisamment longtemps pour soutenir l'équilibre économique de leurs opérations [2].

MÉDIANE DES INDICATEURS FINANCIERS DES OLS ULTRAMARINS

	Autofinancement net sur les produits d'activité et financiers (%)		**Trésorerie par logement ou équivalent logement en propriété (en M€)**		**Ressources propres sur les ressources stables**		**Investissement sur la valeur du parc locatif**	
	2022	**2023**	**2022**	**2023**	**2022**	**2023**	**2022**	**2023**
Médiane des OLS ultramarins	3,2 %	4,0 %	2 093,7	2 326,9	55,8 %	55,9 %	5,8 %	6,9 %
Évolution	*26,0 %*		*11,1 %*		*0,2 %*		*17,7 %*	
Médiane nationale	10 %	7,5 %	2 991,4	2 975,6	60,5 %	60,9 %	4,0 %	4,4 %
Évolution	*- 24,9 %*		*- 0,5 %*		*0,7 %*		*9,3 %*	

Source : DHUP, Les organismes de logement social. Chiffres clés 2023*, 2024, p. 23.*

Dans ce contexte, les OLS ultramarins ne disposent donc que d'une faible marge pour apporter des fonds propres dans les opérations portant sur l'aménagement du parc social, alors même que l'effet de ciseaux engendré par la baisse des financements publics et la hausse des coûts de la construction obère de façon accrue leur stabilité financière. Si la DGOM préconise, pour maintenir un niveau d'investissements ambitieux, un recours plus important aux fonds propres, un pareil objectif paraît difficile, sinon périlleux, dans la situation actuelle.

● **Des niveaux d'impayés problématiques**. Enfin, les bailleurs ultramarins sont confrontés à des niveaux d'impayés qui demeurent un point d'attention sensible. Pour prendre l'exemple des SIDOM, si le stock global d'impayés de loyers a diminué entre 2018 et 2025 (passant de 25,6 % à 19 %), cette tendance s'est infléchie à partir de 2023, et a connu une croissance de 1,1 point en deux ans. Le flux annuel d'impayés des filiales de CDC Habitat est quant à lui reparti à la hausse dès 2022, dans un contexte de « *réorganisation de la gestion locative, de choc inflationniste et d'évolution des barèmes de l'allocation logement* » [3], après une

seconde tenaient avant tout à une performance de gestion insuffisante, caractérisée par une CAF brute limitée à 12,3 %, en dépit d'un taux d'annuités rapporté aux loyers de seulement 34,7 %.

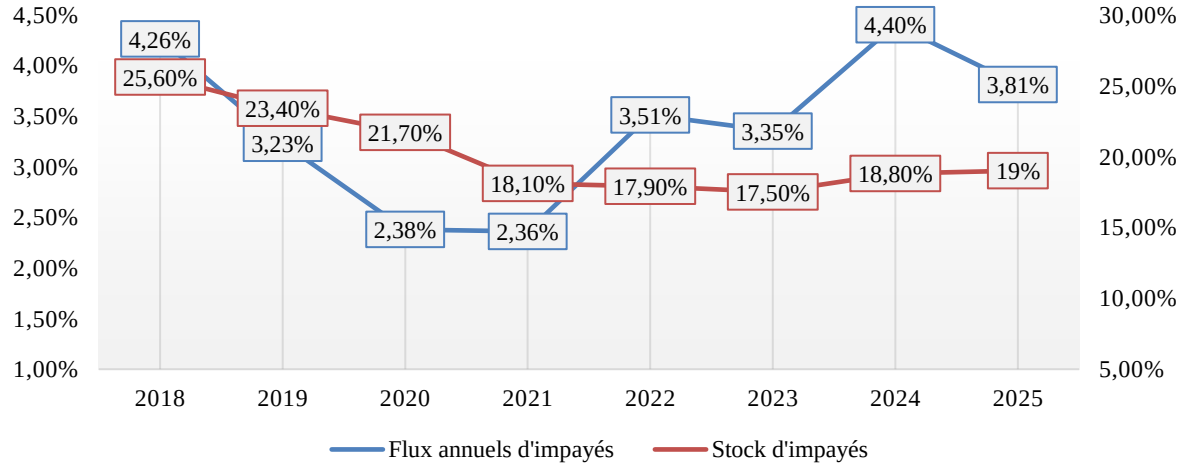
(1) DHUP, Les organismes de logement social. Chiffres clés 2023*, 2024, p. 23.*

(2) Dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, la Banque des territoires constate ainsi qu'à La Réunion, « à l'exception de la SIDR et de la SHLMR (les deux plus gros bailleurs), les bailleurs sociaux sont encore assez récents et ne disposent pas encore d'un important patrimoine amorti leur permettant de financer les opérations récentes ».

(3) Réponses écrites de CDC Habitat au questionnaire de la mission.

nette contraction observée entre 2018 et 2021 à la faveur de l'introduction de nouveaux outils de gestion et de l'effet du confinement lié à la pandémie de Covid-19. Ce flux s'élève ainsi à 4,4 % des produits en 2024, soit un niveau supérieur à celui observé en 2018, et s'est stabilisé en 2025 « *à un niveau non encore optimisé* » (1) selon CDC Habitat.

ÉVOLUTION DES IMPAYÉS DE LOYERS POUR LES SIDOM (2018-2025)



Source : Réponses écrites de CDC Habitat au questionnaire de la mission.

En conclusion, ces facteurs de fragilisation, qui échouent par ailleurs à suffisamment prendre en compte le contexte d'insularité et d'isolement des territoires ultramarins (2), entravent les capacités d'intervention des bailleurs sociaux dans les Outre-mer, et constituent donc l'un des freins majeurs au déploiement de la politique du logement social ; de surcroît, l'insuffisante maîtrise des risques locatifs engendre des risques non négligeables de manquement.

De réels risques de manquement liés à une insuffisante maîtrise des risques locatifs

Les bailleurs sociaux ultramarins présentent des risques de manquement non négligeables, qui menacent la pérennité de leur structure financière et fragilisent la qualité de l'offre locative sociale ; ces risques tiennent principalement à l'insuffisante maîtrise des risques locatifs dans le parc existant. À l'occasion des contrôles effectués en Guadeloupe et en Martinique entre 2019 et 2023, l'ANCOLS a relevé une maîtrise insuffisante des impayés de loyers et de la vacance par les OLS concernés, constatant par exemple que le poids de la vacance et le coût annuel des impayés « *amputent le chiffre d'affaires [de la SEMSAMAR] de près de 10 millions d'euros par an* » (3). Malgré des

(1) Ibid.

(2) SEMSAMAR, réponses au rapport définitif de l'ANCOLS n° 2022-054,07 juin 2024 (droit de réponse) : ces différences « sont également accentuées par le contexte d'insularité des acteurs ultramarins, dont le déploiement local du dispositif du logement social, ainsi que les modalités d'exercice des métiers de constructeur et bailleur y sont spécifiques à bien des égards, en comparaison du modèle économique national (spécificités notamment sur les montages financiers et les dispositifs de défiscalisation, les surcoûts d'investissement et d'exploitation liés aux contextes d'insularité des territoires, les régimes statutaires et fiscaux pouvant fluctuer selon les territoires, etc.) ».

(3) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société communale de Saint-Martin (SEMSAMAR), *2024, p. 51.*

progrès avérés, la SIKOA présentait pour sa part un stock d'impayés représentant 26 % du produit des loyers et des charges [1] ; de même, OZANAM faisait face à un volume global d'impayés de l'ordre de 15 % du montant des loyers perçus en 2022, soit un niveau en croissance de 47 % en 5 ans [2]. En outre, la SIG a vu ses créances locatives croître au cours de la décennie passée pour atteindre 20 millions d'euros [3].

De surcroît, la vacance des logements engendre des pertes financières et des recettes non perçues significatives, qui obèrent la capacité d'investissement des OLS. Ce phénomène représente, d'après l'ANCOLS, un manque à gagner de l'ordre de 8 millions d'euros par an pour la SEMSAMAR [4], 6,3 pour la SIKOA [5], 2,3 pour la SMHLM [6] et 2,4 pour OZANAM [7], soit un total dépassant 6 % des produits locatifs.

2. Une filière du bâtiment déstabilisée par des difficultés d'ordres divers

En parallèle des difficultés affectant l'activité des bailleurs, les entreprises ultramarines du bâtiment et des travaux publics (BTP) sont elles aussi confrontées à de multiples obstacles, qui entravent la mise en œuvre des opérations : empilement de contraintes conjoncturelles et structurelles, inadaptation des normes de construction, majoration des coûts de construction par rapport à l'Hexagone.

a. Un ensemble de freins ralentissant la mise en chantier des projets

Représentant environ 10 % du produit intérieur brut (PIB) ultramarin pour un total de 60 000 emplois, la filière de la construction dans les Outre-mer se trouve fragilisée par des crises à répétition, marquées par une chute de l'activité et une multiplication des défaillances d'entreprises.

● **Une chute de l'activité de construction**. L'activité ultramarine du secteur de la construction (hors du seul champ du logement social) connaît depuis plusieurs années une chute importante, qui s'explique par la diminution du nombre de logements financés et de mises en chantier. Pour prendre l'exemple de La Réunion, l'activité de la filière réunionnaise du BTP [8], composée en 2023 de 7 172 entreprises (en hausse de 29 % par rapport à 2019), employant 16 800 personnes au quatrième trimestre de l'année 2025 et générant un chiffre d'affaires

---

(1) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM de la Guadeloupe (SIKOA)*, 2023, p. 70.*

(2) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM OZANAM*, 2024, p. 67.*

(3) Réponses écrites de la SIG au questionnaire de la mission.

(4) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société communale de Saint-Martin (SEMSAMAR)*, 2024, p. 51.*

(5) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM de la Guadeloupe (SIKOA)*, 2023, p. 19.*

(6) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société Martiniquaise d'HLM*, 2024, p. 18.*

(7) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM OZANAM*, 2024, p. 17.*

(8) Le secteur de la construction à La Réunion se répartit en plusieurs sous-secteurs : 79 % dans les travaux de construction spécialisés, 20 % dans la construction de bâtiments, 1 % dans le génie civil. Les entreprises du BTP réunionnais sont en moyenne plus petites que celles de l'Hexagone (2,1 salariés par entreprise, contre 2,7 en moyenne nationale). Comme le précise l'Insee dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, « la valeur ajoutée du secteur atteint 982 millions d'euros, concentrée principalement dans les travaux spécialisés (749 millions d'euros). Le taux de valeur ajoutée global est 31 % (similaire à celui de la France 31,5 %). L'excédent brut d'exploitation (EBE) du secteur à La Réunion s'élève à 162 millions d'euros, représentant 16,5 % de la valeur ajoutée, ce qui est moins qu'en France hexagonale (22 %). »

annuel de 3,17 milliards d'euros, soit 442 000 euros par entreprise (valeur largement inférieure à celle observée en moyenne nationale : 689 000 euros par entreprise), connaît aujourd'hui de préjudiciables fluctuations : une chute de l'activité de 40 % entre 2024 et 2025, une diminution du chiffre d'affaires par salaire de 25 % entre 2019 et 2023, ou encore une baisse de l'emploi dans le secteur plus marquée à La Réunion (- 1,9 % entre 2024 et 2025) que dans l'Hexagone (- 1,2 %), qui s'élève à - 8,3 % sur 2 ans [(1)]. Dans ces circonstances, la Fédération des entreprises des Outre-mer (FEDOM) alerte sur un risque de désengagement de certains acteurs industriels, de fermeture des sites de production et d'affaiblissement de la compétitivité des entreprises [(2)].

Derrière une dégradation généralisée de l'activité de la filière se cachent d'importantes disparités territoriales : ainsi, si les entreprises réunionnaises, guadeloupéennes et martiniquaises subissent une chute critique de leur chiffre d'affaires [(3)], l'écosystème guyanais et mahorais de la construction connaît quant à lui une stabilité plus prononcée, malgré d'importantes difficultés. Ainsi, aux termes de la DGOM, si les entreprises de la construction mahoraises ont connu « *un début d'année 2024 difficile lié à près de deux mois de blocage paralysant l'activité économique, une relance a été rapidement observée, soutenue par les besoins de reconstruction post-Chido ainsi que par plusieurs grands projets portés par la stratégie quinquennale de reconstruction et de développement : constructions scolaires, logements, réfection du réseau routier, développement du réseau de transport en commun CARIBUS, etc.* » [(4)]. De même, un certain dynamisme est observé en Guyane, où le déficit d'infrastructures énergétiques, éducatives et sanitaires constitue un relais pour le secteur du BTP, comme en témoigne une augmentation des importations de ciment de l'ordre de 41,9 % en 2024.

Cette chute de la production s'observe également dans la France hexagonale. Comme le souligne la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) pour la situation nationale, le marché du logement traverse actuellement une situation de profonde asphyxie, « *avec une chute très marquée de la production et des ventes, tant dans le secteur privé que dans le logement social. La production de logements est désormais quatre à cinq fois inférieure à celle observée il y a trois ans, alors même que cette production était déjà insuffisante pour répondre aux besoins démographiques. À titre d'illustration, au troisième trimestre 2025, seuls 373 logements étaient proposés à la vente sur l'ensemble de l'île de La Réunion, contre environ 500 à 600 logements auparavant, soit une baisse de plus de 33 %*

---

(1) Réponses écrites de l'Insee au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la Fédération des entreprises des Outre-mer (FEDOM) au questionnaire de la mission.

(3) Comme le précise la DGOM dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, « l'écosystème de la construction est particulièrement fragilisé par la baisse du volume d'affaires, qui entraîne une contraction des effectifs du secteur. À La Réunion, les dépenses d'investissement public des principaux maîtres d'ouvrage (région, département, État et société aéroportuaire) s'inscrivent ainsi en net retrait en 2024 (- 19,5 %), tandis que les permis de construire ont reculé de 16,3 %. En Guadeloupe, le chiffre d'affaires du secteur a baissé de 4,6 % sur un an selon la direction régionale des finances publiques (DRFiP), tandis que le nombre de permis délivrés a quant à lui reculé de 22,5 %. En Martinique, enfin, les mises en chantier ont baissé de 23,5 % en 2024, ce qui s'est accompagné d'un repli des effectifs salariés du secteur. »

(4) Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM), Rapport annuel économique – Guyane, *2024.*

par rapport à 2024. En matière de logement social, les ventes en bloc sont passées de 255 logements en 2024 à 126 logements en 2025 » (1). Ce décrochage est d'autant plus problématique qu'il intervient à un moment où les besoins structurels s'élèvent, pour La Réunion, à environ 6 000 logements par an (2).

● **Une multiplication des défaillances d'entreprises**. Cette baisse d'activité contribue à une fragilisation généralisée de la structure financière du secteur, qui se manifeste par une augmentation des défaillances d'entreprises, déjà structurellement hautes (20 % du total des défaillances ultramarines), de l'ordre de 1,1 % entre 2023 et 2024 (3). Pour les cinq DROM, 602 défaillances ont été enregistrées en 2025 par la FEDOM, soit une hausse de 28 % sur un an (le secteur du BTP représentant 31 % des défaillances observées au troisième trimestre de l'année 2024). Ces destructions d'entreprises traduisent une chute inquiétante de l'activité : entre mai 2008 et mai 2025, la consommation de ciment prêt à l'emploi a ainsi chuté de 40,28 % en Guadeloupe et de 57,72 % en Martinique (4).

S'ajoutent de surcroît à ces difficultés conjoncturelles **un enchevêtrement de contraintes structurelles et logistiques**, qui entravent, sinon empêchent, la mise en œuvre des opérations : fragilité des filières locales, inefficience de la commande publique, ou encore délais de paiement des maîtres d'ouvrage (5). Comme le précise à cet égard l'Union sociale pour l'habitat Outre-mer (USHOM), ces freins constituent l'un des principaux facteurs expliquant la faiblesse de la production de logements dans les Outre-mer : « *la mise en œuvre des projets est affectée par la fragilité de la filière du BTP, les territoires connaissant une concentration des fournisseurs de matériaux, une dépendance aux importations et des surcoûts logistiques. À cela s'ajoutent des pénuries de main d'œuvre qualifiée dans certains corps d'état, des défaillances d'entreprises et des appels d'offres infructueux lorsque les prix proposés ne couvrent plus les besoins réels. Cette situation génère des retards, des révisions de marchés et une instabilité des calendriers* » (6).

---

(1) Réponses écrites de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) au questionnaire de la mission.

(2) À la fois conséquence et symptôme de ces difficultés, le marché du logement neuf connaît dans ce contexte une crise majeure dans les Outre-mer : à titre d'illustration, à La Réunion, le marché du logement neuf s'approche des minima observés en 2008, malgré la très forte hausse des besoins de logements. Comme le précise la FEDOM, « freinés soit à l'étape de la vente soit à l'étape de l'appel d'offres, les chantiers mettent beaucoup trop de temps à sortir *».*

(3) IEDOM, Les défaillances d'entreprises dans les Outre-mer*, 2025.*

(4) Réponses écrites de la FEDOM au questionnaire de la mission.

(5) Au critère du triple déficit de mobilisation du foncier, d'infrastructures et d'équipements (voierie et réseaux divers - VRD, eau, assainissement) et d'image du logement aidé (problématique de l'acceptabilité sociale) s'ajoutent ainsi des difficultés plus précisément liées à l'activité économique des constructeurs : comme le souligne la FEDOM, « la visibilité de la commande publique et le déséquilibre de la relation entreprise/donneur d'ordre (avances, garanties, révision des marchés, retards de paiement, etc.) ; la formation des compagnons à la réhabilitation et à la maîtrise des chantiers en site occupé ; l'inadaptation des normes de construction et le coût des matières premières ; les délais de mise en chantier qui s'expliquent notamment par la faiblesse de l'ingénierie locale (retard dans l'instruction des PC, insécurité juridique et imprécisions des documents d'urbanisme et de planification) ; la gestion des déchets du BTP ; le coût des matériaux de construction majoré de 15 à 30 % (hors MACF et tensions internationales sur le fret) ; enfin, des facteurs locaux : insécurité, crise hydrique, éloignement des pôles de construction, qualification de la main d'œuvre *».*

(6) Réponses écrites de l'USHOM au questionnaire de la mission.

● **Un déficit réel de structuration des filières**. D'une part, le secteur ultramarin du bâtiment souffre d'un manque réel de structuration, qui provoque des dysfonctionnements majeurs sur le marché de la construction. Si certains territoires disposent d'un tissu d'entreprises relativement complet, la plupart, aux termes de la FEDOM, « *font face à des manques sur plusieurs maillons de la chaîne de production* » (1). Ces difficultés se manifestent d'abord par la fragilité structurelle du tissu entrepreneurial, majoritairement composé de très petites (TPE) et de petites et moyennes entreprises (PME) artisanales disposant de marges financières limitées, qui doivent absorber de longs délais de paiement et faire face aux exigences croissantes en matière de réglementation technique – autant d'exigences qui « *fragilisent leur capacité d'investissement et leur pérennité* » (2), aux termes du Centre d'innovation et de recherche du bâti tropical (CIRBAT) de la Chambre de métiers et de l'artisanat (CMAR) de La Réunion. De fait, le secteur est marqué par un important déficit en termes d'ingénierie : rareté des bureaux d'études spécialisés, manque d'économistes de la construction ou de contrôleurs techniques (ce qui allonge les délais de montage et de validation des opérations), etc. Selon la FEDOM, « *la constitution des équipes de maîtrise d'œuvre peut nécessiter plusieurs semaines, avec des ressources parfois mobilisées simultanément sur plusieurs projets. Cette tension concerne également certaines spécialités techniques (structures, réhabilitation, fluides, performance énergétique, risques naturels), particulièrement sollicitées dans les territoires exposés aux aléas climatiques.* » (3).

Cette fragilité du tissu entrepreneurial s'accompagne de vives difficultés en termes de formations et d'attractivité, qui constituent un obstacle structurant dans les Outre-mer. Les entreprises ultramarines sont en effet confrontées à de profondes difficultés de recrutement, accentuées par la taille réduite des marchés et l'irrégularité de la commande publique, qui « *compliquent la stabilisation des équipes et l'investissement dans la montée en compétences. Certaines entreprises renoncent [ainsi] à développer de nouvelles spécialités faute de visibilité suffisante sur la demande.* » (4) À titre d'illustration, en Guadeloupe, le secteur du BTP souffre d'un manque d'attractivité des métiers de la construction, qui entraîne une durable pénurie de la main-d'œuvre qualifiée, « *en particulier dans certains corps d'état indispensables à la réhabilitation du parc social* » (5) ; cette situation se trouve de surcroît aggravée par l'inadéquation entre compétences disponibles localement et exigences liées aux normes techniques, environnementales et sécuritaires, comme le précise la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Îles de Guadeloupe. Dans ce contexte, l'enquête « *Besoins de main d'œuvre* » (BMO) menée par France Travail en 2025 dans l'archipel guadeloupéen indique que le territoire manquait à cette date de personnel qualifié dans les métiers en forte tension, avec, notamment, un déficit de

(1) Réponses écrites de la FEDOM au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites du Centre d'innovation et de recherche du bâti tropical (CIRBAT) de la Chambre de métiers et de l'artisanat (CMAR) de La Réunion au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de la FEDOM au questionnaire de la mission.

(4) Ibid.

(5) Réponses écrites de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Îles de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

230 ouvriers en électricité du bâtiment, de 170 maçons qualifiés, et de 160 ouvriers qualifiés en menuiserie et en agencement du BTP (1).

Enfin, **ce déficit est structurellement corrélé aux contraintes résultant de la situation géographique des territoires** : dans les Outre-mer, en effet, isolement géographique et dépendance aux importations se cumulent pour enchérir les coûts et démultiplier les vulnérabilités de la filière de la construction aux aléas exogènes. Ainsi, la dépendance aux importations, qui s'explique par l'éloignement des centres de production des matériaux, se manifeste par « *des délais d'approvisionnement plus longs, une sensibilité accrue aux fluctuations du coût du fret maritime et une exposition aux perturbations des chaînes logistiques internationales* » (2). De plus, l'insularité des territoires restreint les possibilités d'expansion des marchés, dont l'étroitesse provoque une carence d'opérateurs en nombre suffisant et un fort risque de concentration dans plusieurs segments d'activité. L'absence de concurrence suffisamment dynamique se traduit, au regard de l'obligation d'allotissement des marchés (3) passés dans le cadre de la commande publique, par un faible taux de réponse aux consultations des maîtres d'ouvrage (souvent une ou deux offres par lot selon la FEDOM), qui peut conduire à « *des délais importants pour obtenir une dévolution complète des marchés de travaux, atteignant parfois 12 mois dans les territoires des Antilles* » (4).

En matière d'appels d'offres (AO), cette situation ne permet pas de limiter le risque d'émission d'offres anormalement basses par certains opérateurs, qui sont susceptibles de fausser le libre jeu de la concurrence et d'entraîner des défectuosités ou un non-respect des exigences de l'AO au moment de la livraison. La FEDOM indique ainsi que « *le risque majeur n'est pas tant celui d'offres trop élevées que celui d'offres anormalement basses, manifestement sous-évaluées et susceptibles de compromettre la bonne exécution du marché. Ces offres doivent être détectées et écartées, car elles sont souvent synonymes de non-respect de la réglementation, de mauvaise qualité d'exécution ou annoncent une probable défaillance du candidat, entraînant retards et surcoûts* » (5).

● **Une commande publique inefficiente et marquée par des délais de paiement pénalisants**. S'ajoutent d'autre part aux problématiques relatives à la taille limitée des marchés et à la faiblesse de la concurrence plusieurs difficultés affectant les conditions de la commande publique : prix prévisionnels trop bas, délais de paiement trop élevés, conditions d'exécution jugées insoutenables par les acteurs locaux. Dans ce contexte, le marché du BTP ultramarin se caractérise par une multiplication des appels d'offres infructueux, 12 % seulement des appels publiés annuellement en Guadeloupe ayant abouti, d'après la DEAL compétente

(1) France Travail, enquête « Besoins de main d'œuvre *» (BMO) pour la Guadeloupe, 2025.*

(2) Réponses écrites du CIRBAT au questionnaire de la mission.

(3) Art. L. 2113-10 et L. 2113-11 du code de la commande publique.

(4) Réponses écrites de la FEDOM au questionnaire de la mission.

(5) Ibid.

pour l'archipel, à la signature d'un marché, essentiellement en raison de l'écart entre les budgets des donneurs d'ordres et les coûts réels estimés par les opérateurs.

De surcroît, le manque de visibilité sur la commande publique ne permet pas d'organiser de façon efficiente les capacités de programmation ni d'assurer la stabilisation et la montée en compétences des équipes : les entreprises consultées par la mission indiquent ainsi manquer de temps dans la préparation de leurs offres et avoir besoin d'une meilleure visibilité sur la planification à moyen terme des opérations. Elles soulignent par ailleurs regretter le recours, par la puissance publique, à « *des marchés globaux et forfaitaires fondés sur des plans de prédimensionnement ou de principe qui sous-évaluent les besoins en matériaux et, par conséquent, les coûts réels* » (1), alors même qu'une programmation plus lisible permettrait de mieux calibrer les besoins et de définir une stratégie d'achats favorable à la montée en compétences des PME et au développement des filières de matériaux locaux et biosourcés.

Ces imperfections de la commande publique se traduisent, au bout de la chaîne de production, par **de fréquents retards de paiement des maîtres d'ouvrage**, qui s'avèrent plus pénalisants dans les Outre-mer que dans l'Hexagone. En effet, en raison de difficultés de trésorerie, de la longueur des circuits administratifs et du caractère élevé des coûts d'approvisionnement, des retards de paiement affectent l'approvisionnement en matériaux (qui requiert des paiements anticipés du fait de la dépendance critique à l'importation) et contribuent à augmenter les délais de livraison des opérations, engendrant des conséquences complexes à absorber pour les entreprises du secteur. Ainsi, dans les cinq DROM, les délais qui courent entre l'enregistrement de la facture sur CHORUS et le règlement effectif de la prestation par le maître d'ouvrage dépassent en moyenne les 90 jours, alors que les délais contractuels sont situés entre 30 et 60 jours. Ce retard atteindrait 113,2 jours pour les entreprises du BTP martiniquaises et 116 jours pour les entreprises guadeloupéennes, contre 60 dans l'Hexagone (2) ; de plus, le quart de ces sociétés n'est effectivement payé qu'au bout de plus de 180 jours (3). En aval de la sphère publique, ces retards de paiement entraînent une accentuation des délais de paiement interentreprises, qui alourdit les besoins en fonds de roulement (BFR) pour le secteur ultramarin de la construction : 52 jours en moyenne pour les sociétés du BTP en Guadeloupe, contre 26 en moyenne dans l'Hexagone.

En conséquence, constitué principalement d'entreprises de petite taille, le secteur ultramarin du BTP se trouve ainsi, pour reprendre les termes de la FEDOM, « *plongé dans un véritable cercle vicieux accentué par la crise du logement : délais*

---

(1) Réponses écrites de la FEDOM au questionnaire de la mission.

(2) Comme le précise la CCI Îles de Guadeloupe dans ses réponses au questionnaire de la mission, « les entreprises doivent également faire face à des retards de paiement des maîtres d'ouvrage, en particulier des collectivités locales : 47,5 jours en moyenne pour le secteur public local, excepté l'État en 2024 selon l'IEDOM ; 113,8 jours pour les établissements publics de santé en 2024 selon l'IEDOM. Ces délais impactent la trésorerie des entreprises, limitant leur capacité à mobiliser des ressources humaines et financières. »

(3) IEDOM, Rapport annuel économique de la Martinique 2023*, juillet 2024, et* Rapport économique de la Guadeloupe 2023*, juillet 2024.*

de paiement excessifs, manque de trésorerie, pénalités de retard, défaillances d'entreprises, faillites, liquidations judiciaires, attrition de la concurrence, augmentation des prix et destructions d'emplois sont autant de conséquences économiques et sociales qui en découlent » [(1)]. Dans ce contexte, l'ensemble de ces fragilités a pour corollaire un allongement considérable des durées de chantier, qui nuit au bon déroulement des opérations et, au bout de la chaîne de production, à l'effectivité de l'accès au logement dans les Outre-mer.

Une hausse massive des durées de chantier, symptôme des fragilités de la filière

Symptômes des difficultés auxquelles est confrontée la filière, les délais globaux de livraison s'avèrent sensiblement plus longs dans les Outre-mer que dans l'Hexagone, et ont connu un allongement marqué depuis 2022, après une période de relative stabilité entre 2016 et 2021. Ainsi, la durée moyenne de chantier avant livraison du logement est passée de 25 mois en 2022 à 36 mois en 2025 pour les DROM de l'Océan Indien, soit une hausse de 44 % en l'espace de sept années. Cette tendance est similaire pour la production propre et la vente en l'état de futur achèvement (VEFA), les délais de livraison passant respectivement pour ces deux segments de 29 mois en 2023 à 35 mois en 2025, et de 28 mois en 2023 à 37 mois en 2025 [(2)]. Un pareil phénomène résulte notamment, selon l'ARMOS-OI, « *de la fragilisation des entreprises, des arrêts de chantier liés aux défaillances d'entreprises et des délais importants nécessaires aux reprises. Les conséquences de ces retards sont multiples et particulièrement sensibles pour les maîtres d'ouvrage, se traduisant par des impacts financiers importants liés notamment à l'allongement des frais financiers (coûts de portage et report des recettes), mais également pour les familles en attente d'un logement, avec un report des dates d'emménagement.* » [(3)]

Pour le territoire réunionnais, la Fédération des promoteurs immobiliers – La Réunion (FPIR) indique que les délais observés entre la mise en chantier des logements et leur livraison atteignent un intervalle situé entre 30 et 36 mois, contre 16 à 18 mois dans l'Hexagone pour les mêmes opérations. S'ajoutent à ces délais une accumulation de retards chronique : ainsi, à la fin de l'année 2024, « *100 % des chantiers présentaient des retards compris entre 2 et 6 mois, principalement en raison du manque de main-d'œuvre qualifiée, des faillites d'entreprises du bâtiment et de la concentration des démarrages des opérations* » [(4)], conséquence de la concentration des notifications d'octroi des financements au titre de la ligne budgétaire unique (LBU) en fin d'année. De même, selon la Fédération française du bâtiment (FFB), le délai moyen pour réaliser une opération de construction de 50 logements sociaux dépasse désormais 37 mois, soit 3,1 ans.

Au-delà des seules durées de chantier, encadrant le début des travaux et la date de livraison de l'opération, le délai global de réalisation des programmes de logements sociaux s'avère nettement plus long que dans l'Hexagone. D'après l'USH, il faut compter quatre ans en moyenne entre le lancement d'un programme de logements et sa mise en service, contre environ 2,5 à 3 ans en moyenne nationale, soit un sur-délai situé entre 12 et 18 mois. Ce retard résulte de l'accumulation de freins spécifiques : « *montage foncier et financier plus long, consultations parfois infructueuses, dépendance aux*

(1) Réponses écrites de la FEDOM au questionnaire de la mission.

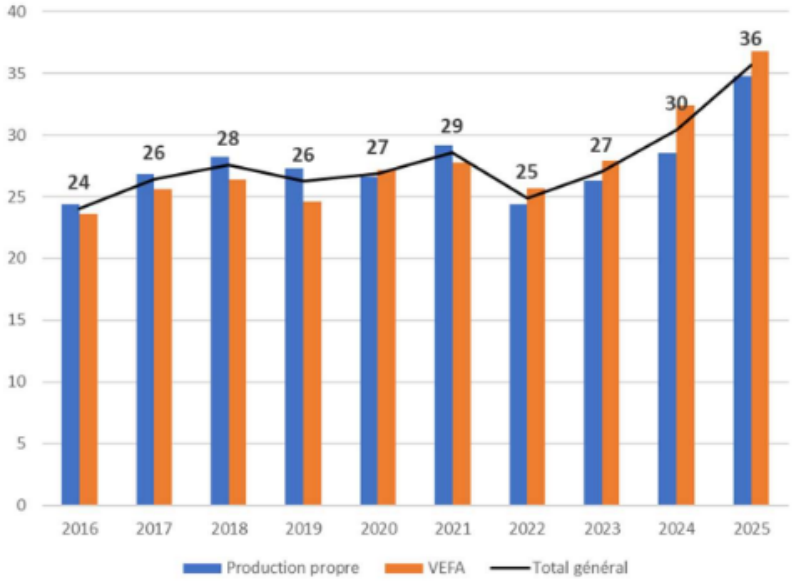
(2) ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2026, *2026, p. 11.*

(3) Ibid.*, p. 11.*

(4) Réponses écrites de la Fédération des promoteurs immobiliers – La Réunion (FPIR) au questionnaire de la mission.

importations pendant le chantier, correction des carences des marchés globaux ou forfaitaires, défaillances d'entreprises, mobilisation plus difficile de l'ingénierie » (1). Le CIRBAT indique quant à lui que les délais entre la conception d'une opération et la mise en chantier peuvent parfois atteindre 4 à 6 ans, alors que les plans de financement sont souvent finalisés 2 à 3 ans avant le démarrage des travaux, provoquant, dans un contexte de forte augmentation des coûts de la construction, « *un décalage financier qui fragilise l'équilibre des opérations et réduit la capacité de rémunération des entreprises* » (2).

ÉVOLUTION DES DURÉES DE CHANTIER POUR LES DROM DE L'OCÉAN INDIEN (2016-2025)



Source : ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2026, *2026, p. 11.*

À titre d'illustration, les diverses fragilités affectant l'activité de la filière du bâtiment se déclinent de façon globalement comparable dans l'ensemble des DROM. Ainsi, en Guyane, le secteur de la construction connaît de fortes tensions en matière de recrutement (d'après France Travail, sur les 1 350 projets de recrutement dans le secteur de la construction en 2025, 62,2 % étaient jugés difficiles), auxquelles s'ajoutent une vive dépendance aux importations et d'importantes contraintes logistiques (3). Ce cumul de difficultés entraîne surcoûts et délais, tout en restreignant la disponibilité de certains matériaux, à l'image du sable à béton dont « *l'approvisionnement pour Cayenne dépend d'un gisement autorisé situé à 142 kilomètres* » (4). Il en résulte notamment de prégnantes entraves

(1) Réponses écrites de la FEDOM au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites du CIRBAT au questionnaire de la mission.

(3) Comme le précise la DEAL de Guyane en réponse au questionnaire de la mission, « la structuration de la filière du BTP et les conditions d'acheminement des matériaux contribuent aux surcoûts de construction. Une large part des matériaux est importée depuis l'Union européenne et transite par le port de Dégrad-des-Cannes avant d'être acheminée vers les chantiers, parfois situés à plus de 200 kilomètres de Cayenne, voire dans des communes isolées accessibles uniquement par voie fluviale ou aérienne. Ces contraintes logistiques génèrent des écarts très importants de coûts de viabilisation, pouvant aller d'environ 25 000 euros par logement dans l'agglomération de Cayenne jusqu'à 100 000 euros par logement dans les communes les plus éloignées. Ces surcoûts sont accentués par la faible densité des programmes et par un niveau de concurrence limité sur les marchés éloignés des principaux pôles urbains. *»*

(4) Réponses écrites de la Collectivité territoriale de Guyane au questionnaire de la mission.

logistiques internes en ce qui concerne l'acheminement des matériaux vers les communes les plus enclavées du territoire, mais aussi des difficultés liées à la gestion des déchets (1) et à la sécurisation des chantiers (avec une recrudescence des vols de matériaux et d'outillage, imposant dans certaines communes des dépenses supplémentaires : gardiennage, clôtures, surveillance, assurances).

En Martinique, la filière du BTP souffre également d'un important déficit de structuration et d'un nombre insuffisant d'entreprises spécialisées, ce qui accentue les faiblesses de la production territoriale de logements. La DEAL de la Martinique souligne ainsi que les mêmes sociétés répondent aux appels d'offres lancés par les pouvoirs publics : « *trois entreprises pour le gros œuvre, deux pour le carrelage, quatre pour l'électricité, quatre pour les travaux de charpente et de couverture, et quatre pour les travaux de voirie et réseaux divers (VRD)* » (2). De surcroît, des charges sociales fréquemment impayées et des délais de paiement anormalement élevés de certaines collectivités territoriales accentuent les difficultés du secteur, alors même que la moyenne d'âge des salariés (environ 50 ans, plus élevée que la moyenne nationale de 40 ans) et la faible attractivité des métiers du bâtiment pour les plus jeunes font craindre à terme une spirale préjudiciable de défaillances et de destructions d'entreprises. Il en va de même en Guadeloupe, où la filière connaît une augmentation généralisée des frais et des coûts indirects (3), dans un contexte de vive concentration du marché local, le faible volume annuel de projets mis en chantier limitant les possibilités d'économie d'échelle et favorisant le développement de situations oligopolistiques (4).

À Mayotte, une accumulation de barrières logistiques et économiques

À Mayotte, la filière du BTP, forte de 826 entreprises représentant 11,6 % des entreprises du territoire et 3 868 salariés, pâtit de l'accumulation de barrières logistiques et économiques diverses. Une enquête réalisée en novembre 2025 par le cabinet Elan, à la demande de l'Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) du territoire, dresse un état des lieux préoccupant du marché des matériaux et de la construction dans

(1) Comme l'indique la Collectivité territoriale de Guyane, « l'absence de filières complètes et de capacités de traitement réparties sur le territoire entraînant un acheminement concentré vers Cayenne, générant des trajets longs, des coûts de transport élevés et des délais supplémentaires ».

(2) Réponses écrites de la préfecture de Martinique au questionnaire de la mission.

(3) Aux termes de la DEAL de la Guadeloupe, « la structure du tissu d'entreprises du BTP influe sur les coûts indirects et les frais généraux : environ 7 000 établissements, répartis entre 36 % d'activités de gros œuvre et 64 % de second œuvre. Parmi ces entreprises, 87 % sont des micro-entreprises, et 11 % comptent entre 1 et 9 salariés. Peu d'entre elles disposent des compétences et des moyens financiers et humains pour répondre à des appels d'offres ou à des marchés d'envergure, rendus plus complexes par de nouvelles exigences environnementales et sociales. Par ailleurs, elles peinent à obtenir les justificatifs obligatoires sociaux et fiscaux permettant de répondre aux marchés publics, soit de par les irrégularités de leur situation, soit à cause des délais particulièrement longs des administrations. »

(4) Comme le précise la CCI des Îles de Guadeloupe en réponse au questionnaire de la mission, « le secteur guadeloupéen du BTP subit un important repli, marqué par un recul des créations nettes d'entreprises dans le secteur de 4,3 % entre 2023 et 2024 et une hausse de 15,4 % des défaillances d'entreprises sur la période ». *De nombreux signaux d'alerte caractérisent l'activité de la filière : «* les permis de construire ont chuté de 23 % entre 2023 et 2024 [et] le nombre d'appels d'offres publiés a baissé de 20,8 % et ceux attribués de 65,4 %. Cette tendance baissière se confirme en 2025. En effet, entre fin décembre 2024 et fin juin 2025, le nombre de locaux autorisés diminue de 14,6 % et celui des locaux commencés recule de 27,2 %. »

le département mahorais, révélant notamment l'existence d'une série de dysfonctionnements structurels qui affectent le secteur du bâtiment et entravent la mise en œuvre des opérations :

– **une barrière économique**, liée au degré de concentration du marché, caractérisée par une autarcie des « *majors* » du BTP (avec des grands groupes tels que Colas et Vinci assurant une présence sur l'ensemble de la chaîne de production pour pallier l'absence d'un réseau de distribution local structuré : importation, logistique, construction) et par une forte structure oligopolistique provoquant un verrouillage du marché aux nouveaux entrants [(1)]. D'un point de vue industriel, l'accès à la ressource se trouve bloqué par de longs délais d'instruction pour l'ouverture des carrières (procédures supérieures à 6 ans) et par l'existence d'un duopole sur le marché des granulats. S'ajoutent à ces difficultés une dépendance critique aux importations (80 % des matériaux sont importés, ce qui engendre une forte dépendance à l'Asie et expose le territoire aux aléas du fret maritime) et des écarts de prix significatifs (+ 31 % par rapport à La Réunion et + 65 % par rapport à l'Hexagone pour un panier de matériaux représentatifs) ;

– **une barrière foncière et logistique**, matérialisée par la prégnance de verrous logistiques tels que la saturation du réseau routier ou l'engorgement du port de Longoni : caractère opérationnel d'un seul des quais de l'infrastructure portuaire, délais d'attente dissuasifs, pénurie de zones de stockage due à un déficit critique de foncier disponible et abordable (en effet, dans « *l'impossibilité de trouver du foncier industriel pour stocker (coût supérieur à 650 €/m² en zone industrielle), le port sert de zone de stockage tampon coûteuse, ce que seules les structures à forte trésorerie peuvent supporter* » [(2)]) ;

– **une barrière financière et administrative**, résultant de coûts d'investissement initiaux particulièrement lourds et d'une forte complexité normative liée à la difficulté d'importer des produits originaires de zones non-européennes, malgré une proximité régionale qui pourrait être bénéfique (*e.g.* pour des importations de bois en provenance de Madagascar). De surcroît, la commande publique fait face à des difficultés croissantes, dont témoigne la multiplication problématique des appels d'offres infructueux. Comme le précise à cet égard la préfecture, le secteur souffre « *d'une crise de la commande publique, avec près de 40 % des marchés restant infructueux, faute de capacité de réponse des entreprises locales et en raison des délais de paiement* » [(3)].

En conséquence, malgré des carnets de commande remplis, ces difficultés entraînent un allongement des délais de paiement, dans un contexte marqué par une extrême fragilité de la trésorerie des entreprises : en 2025, les délais de paiement des maîtres d'ouvrage étaient ainsi de 97 jours pour le bloc communal, 48 pour le département et 90 pour le centre hospitalier de Mayotte (CHM). Or, si la production de 2 000 logements sociaux serait nécessaire à très court terme pour répondre aux besoins du territoire, la mise en œuvre des opérations se heurte à des obstacles supplémentaires : « *problème de libre circulation des biens et personnes, insécurité, difficultés de mobilisation foncière, coûts et délais d'approvisionnement, formations limitées et manque d'attractivité du territoire, crise hydrique qui influe sur le fonctionnement des chantiers, etc.* » [(4)].

(1) Aux termes de la DEAL de Mayotte, ce verrouillage du marché se caractérise par le fait qu'un nouvel entrant « ne peut pas s'appuyer sur un réseau de distribution indépendant (inexistant pour les matériaux techniques) et doit affronter des concurrents qui sont aussi ses potentiels fournisseurs ou clients *».*

(2) Réponses écrites de la préfecture de Mayotte au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

(4) Réponses écrites de la Fédération française du bâtiment (FFB) au questionnaire de la mission.

b. Un secteur entravé par la hausse des coûts et l'inadaptation des normes

Parallèlement à ces divers freins, le secteur de la construction ultramarin est affecté par une hausse durable et structurelle des coûts de revient des opérations et une inadaptation récurrente des normes aux réalités territoriales. Résumant l'acuité de cette situation, la Fédération des Coop'HLM précise que l'activité des entreprises du bâtiment est entravée par « *un renchérissement massif des coûts de construction, avec des matériaux coûtant environ 50 % de plus que dans l'Hexagone* » et « *l'inadaptation des normes techniques, notamment l'obligation du marquage "*Conformité européenne*" (CE), qui freine l'intégration dans les bassins régionaux et impose des standards parfois contradictoires avec les réalités climatiques* » [(1)].

ÉVOLUTION DU PRIX DE REVIENT DES OPÉRATIONS DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS DANS LES OUTRE-MER (2020-2024)

		Prix de revient par m² de surface utile (en euros)				
		Charge foncière	**Coût du bâtiment**	**Honoraires**	**TVA**	**Total (avec TVA)**
2020	**Guadeloupe**	550	1 637	355	48	2 329
	Martinique	630	1 569	338	9	2 545
	Guyane	564	1 228	280	-	2 072
	La Réunion	474	1 533	403	50	2 460
	Mayotte	274	1 790	369	-	2 433
	Total 5 DROM	522	1 449	352	27	2 349
2021	**Guadeloupe**	589	1 403	486	52	2 529
	Martinique	585	1 463	449	4	2 501
	Guyane	546	1 301	302	-	2 149
	La Réunion	503	1 547	434	51	2 535
	Mayotte	404	1 810	249	-	2 462
	Total 5 DROM	521	1 489	382	24	2 417
2022	**Guadeloupe**	552	1 570	425	53	2 600
	Martinique	653	1 681	436	55	2 825
	Guyane	604	1 247	324	-	2 176
	La Réunion	517	1 728	503	56	2 804
	Mayotte	450	1 807	281	-	2 538
	Total 5 DROM	551	1 553	410	30	2 544
2023	**Guadeloupe**	423	1 875	482	58	2 838
	Martinique	511	1 720	412	55	2 699
	Guyane	710	1 669	327	-	2 736
	La Réunion	546	1 762	468	57	2 834
	Mayotte	551	1 898	261	-	2 709
	Total 5 DROM	602	1 798	397	31	2 778
2024	**Guadeloupe**	731	1 868	401	61	3 060
	Martinique	661	1 854	439	51	3 005
	Guyane	663	1 712	389	-	2 764
	La Réunion	544	1 920	518	60	3 042
	Mayotte	494	1 871	554	-	2 920
	Total 5 DROM	606	1 848	465	39	2 958

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

(1) Réponses écrites de la Fédération des Coop'HLM au questionnaire de la mission.

● **Un renchérissement ininterrompu des coûts de revient des opérations**. Problème connu de longue date dans les Outre-mer, les coûts des marchés de travaux sont, dans le secteur de la construction de logements, supérieurs de 20 à 25 % à ceux observés dans l'Hexagone (1), en raison de l'inflation des matériaux, de la fragilité des entreprises locales, de la dépendance à l'importation, mais aussi de la multiplication de normes réglementaires. Dans ce contexte, les coûts de la construction ont connu une hausse ininterrompue depuis 2019, avec une nette accélération au cours des dernières années. Pour l'ensemble des cinq DROM, cette augmentation se manifeste par le passage du coût du bâtiment dans le prix de revient par m² de surface utile des logements construits de 1 449 euros en 2020 à 1 848 euros en 2024 – soit une hausse de 60 % du coût du bâtiment dans le prix de revient des opérations, qui passe, quant à lui de 2 349 euros par m² de surface utile en 2020 à 2 958 euros en 2024. En témoigne également la proportion occupée, dans ce prix global, par la part consacrée au bâtiment (à côté de la charge foncière, des honoraires ou de la TVA), qui passe de 61,6 % en moyenne en 2020 à 62,5 %.

Pour prendre l'exemple de La Réunion, entre 2020 et 2024, d'après la Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics (FRBTP), le coût total de production au m² (surface financée – SF) est passé de 2 251 euros à 2 683 euros, soit une hausse de 432 euros par m² en l'espace de quatre ans, avec une augmentation annuelle moyenne de 19 %. À des coûts du foncier structurellement élevés (+ 9 %, passant de 441 euros à 480 euros par m²) s'ajoute une hausse principalement portée par le bâtiment, premier poste d'augmentation (progression de 1 445 euros à 1 693 euros par m², soit + 17 %, signalant une inflation du prix des matériaux et de l'énergie, mais aussi l'existence de contraintes techniques accrues), et les honoraires (augmentation de 380 euros à 457 euros par m², soit + 20 %, traduisant une complexification des opérations, notamment en matière d'exigences réglementaires). Or, relève la FRBTP, cette dynamique entraîne des conséquences directes sur l'activité du secteur : « *non compensée par les loyers, [cette hausse] fragilise structurellement l'équilibre économique des opérations, dans un contexte de plafonnement des ressources des ménages et de tensions sur les aides publiques* » (2). De surcroît, cette augmentation se confirme en 2025, alors que le coût de la construction atteint 2 700 euros par m² de surface financée habitable, soit une progression cumulée de 50 % en dix ans, contre 35 % dans l'Hexagone.

ÉVOLUTION DES COÛTS DE LA CONSTRUCTION À LA RÉUNION (2020-2024)

Année	Coût total / m² (SF)	Coût bâtiment / m² (SF)	Coût foncier / m² (SF)	Coût honoraires / m² (SF)	Surface financée moyenne
2020	2 251 €	1 445 €	441 €	380 €	74 m²
2021	2 436 €	1 580 €	524 €	424 €	70 m²
2022	2 471 €	1 566 €	466 €	456 €	71 m²
2023	2 611 €	1 656 €	513 €	442 €	70 m²
2024	2 683 €	1 693 €	480 €	457 €	72 m²

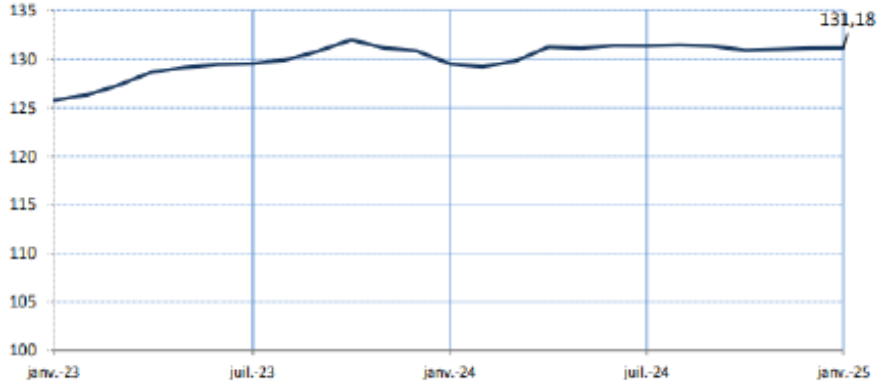
Source : Contribution écrite de la FRBTP aux travaux de la mission.

(1) Réponses écrites de la FedEpl au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics (FRBTP) au questionnaire de la mission.

L'évolution de l'index général du bâtiment et des travaux publics (IGBPT), appliqué au territoire réunionnais, confirme l'accélération au cours des deux dernières années de cette augmentation significative du coût de la construction (en lien avec la hausse des prix des matériaux, du béton et de l'acier), qui entraîne des conséquences nombreuses sur la réalisation des opérations ayant déjà fait l'objet d'un financement. Selon l'ARMOS-OI, « *les résultats de nombreux appels d'offres ont été déclarés infructueux, les prix proposés étant incompatibles avec les budgets prévisionnels de travaux. Il y a un fort risque que certaines de ces opérations ne sortent pas de terre et que d'autres subissent des décalages […] : moins de 50 % des logements que les bailleurs sociaux avaient prévu de mettre en chantier ces trois dernières années ont effectivement été lancés* » (1) dans les délais prévus.

ÉVOLUTION DE L'INDEX GÉNÉRAL DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS À LA RÉUNION (2023-2025, BASE 100 EN DÉCEMBRE 2016)



Source : ARMOS-OI, Le parc, la demande et les attributions de logements locatifs sociaux à La Réunion, *2025, p. 22.*

De manière particulièrement problématique, il ressort en outre de l'analyse de l'évolution de ces coûts, sur la base des plans de financement prévisionnel des opérations de logement agréées par la DEAL de La Réunion, que l'augmentation annuelle moyenne de 19 % environ des coûts de revient sur la période 2020-2024 cache en réalité une importante dichotomie entre les différents types d'opérations. Ainsi, **le coût au m² de surface financée pour les opérations de production de LLTS a connu en quatre ans une hausse de 30 %**, contre 10 % pour les LLS et 21 % pour les PLS, alors même que ce segment très social devrait constituer une priorité dans les plans de financement au regard des besoins de la population et des ressources des ménages. S'agissant du logement locatif intermédiaire (LLI), le prix de revient au m² de surface habitable s'élève à 3 279 euros en 2024, et les coûts au logement des programmes de réhabilitation s'établissent à 51 000 euros environ.

Dans ce contexte, ces surcoûts s'expliquent par **la conjugaison de facteurs variés**. Comme l'explique la DGOM, cette hausse est due notamment « *aux coûts de l'importation, à une concurrence particulièrement limitée liée à l'insularité et aux spécificités climatiques (sismiques, cycloniques, notamment) nécessitant des règles de construction adaptées et impliquant des coûts supplémentaires.* » (2)

(1) ARMOS-OI, Le parc, la demande et les attributions de logements locatifs sociaux à La Réunion, *2025, p. 22.*

(2) Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

De surcroît, la mise en œuvre du mécanisme européen d'ajustement carbone aux frontières (MACF), entré en vigueur au 1er janvier 2026 (1), qui s'applique à des matériaux essentiels tels que le ciment, l'acier ou l'aluminium, risque d'accroître encore ces coûts et de pénaliser davantage les entreprises ultramarines. Comme l'indique la FEDOM, « *les autorités françaises confirment que 80 % de l'approvisionnement local en produits soumis au MACF provient de pays tiers. Le surcoût moyen sera de 31,9 % sur ces importations.* » (2) De fait, pour les Antilles, les surcoûts à venir se déclineront de la façon suivante : entre 58 et 61 euros supplémentaires par tonne pour le clinker ; une hausse des prix du ciment prévisible de 34 % dès 2026 (avec un impact direct du MACF de l'ordre de + 31 %) ; enfin, une hausse des prix du béton prêt à l'emploi de 18 à 19 % (3).

De son côté, la FPI signale que les principaux facteurs explicatifs de cette hausse sont liés à l'acheminement maritime des matériaux, sans alternative industrielle locale significative, l'absence de production locale de substitution pour certains matériaux structurants, les contraintes climatiques et techniques spécifiques des territoires, ou encore l'application de normes européennes peu adaptées au contexte ultramarin. Enfin, les nécessaires travaux à venir d'adaptation des logements existants au réchauffement climatique engendreront, dans les Outre-mer, de nouveaux surcoûts prévisibles et significatifs, alors que le changement climatique impose pour les acteurs du parc social ultramarin une mutation profonde du modèle de construction.

ÉVOLUTION DES COÛTS DE SF AU M² PAR TYPE D'OPÉRATION À LA RÉUNION (2020-2024)

Type de produit	Année	Coût au m² de surface financée (SF)	
LLTS	2020	2 114 €	+ 30 %
	2024	2 749 €	
LLS	2020	2 356 €	+ 10 %
	2024	2 583 €	
PLS	2020	2 242 €	+ 21 %
	2024	2 709 €	
Total	2020	2 251 €	+ 19 %
	2024	2 683 €	

Source : DEAL de La Réunion, contribution écrite aux travaux de la mission.

● **Des surcoûts structurels liés à l'inadaptation des normes**. Par ailleurs, l'application des normes de construction en vigueur à l'échelle hexagonale constitue, dans les départements ultramarins, mais aussi dans les COM, un frein supplémentaire à la mise en œuvre des projets, engendrant des surcoûts structurels souvent indépassables pour les entreprises et les bailleurs. En effet, le cadre normatif des activités de production de logements demeure fortement inadapté aux réalités géographiques des territoires, qu'elles soient climatiques, géographiques,

(1) Comme l'indique la préfecture de la Martinique, la hausse des coûts des matériaux, qui se répercute sur les prix de revient, « a beaucoup augmenté ces dernières années dans le contexte post-covid-19 et en raison des tensions géopolitiques internationales par la suite, avant de connaître une nouvelle hausse avec l'entrée en vigueur du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières au 1er janvier 2026. »

(2) Réponses écrites de la FEDOM au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

environnementales ou économiques. À ce titre, la FEDOM signale que les normes de construction prennent encore « *insuffisamment en compte les contraintes inhérentes au milieu tropical, une exposition à des risques naturels spécifiques ainsi que des techniques constructives locales pourtant éprouvées* » (1). De même, le CIRBAT relève que l'application de normes majoritairement conçues pour des contextes tempérés peut constituer une contrainte supplémentaire : « *par exemple, des recherches sont menées notamment sur l'adaptation des normes anticorrosion des structures en acier dans nos climats* » (2). Enfin, la FPI souligne de son côté que les normes techniques, parasismiques et cycloniques génèrent également des surcoûts importants ; à titre d'illustration, la réglementation thermique a notamment conduit à « *la généralisation de coursives extérieures et de logements traversants, provoquant une multiplication par trois des sinistres liés aux infiltrations, avec des coûts d'entretien et de réparation très élevés. Face à ces surcoûts, les promoteurs n'ont aujourd'hui aucune marge de manœuvre. La conséquence directe est l'abandon des projets, y compris dans le logement social, lorsque les appels d'offres révèlent des coûts incompatibles avec les plafonds de financement.* » (3)

Un grand nombre de normes est aujourd'hui en effet applicable au secteur de la construction, dont les modalités d'application constituent autant d'exigences parfois susceptibles de se traduire par des surcoûts importants : normes de construction à l'instar des Eurocodes (*e.g.* norme NF EN 1998 pour le dimensionnement des bâtiments et des ouvrages de génie civil en zone sismique et le calcul du degré de résistance des structures), règles paracycloniques (4), règles de protection anticorrosion des ouvrages métalliques (fondées sur des référentiels parfois inadaptés à la forte hygrométrie des climats ultramarins ainsi qu'à l'exposition aux embruns salins), ou encore réglementation thermique, acoustique et d'aération dans les départements d'Outre-mer (RTAA DOM, actualisée par un arrêté du 11 janvier 2016 (5), prévoyant notamment une série d'exigences spécifiques en matière de ventilation naturelle, de protection solaire et de recours à l'énergie solaire dans le bâti habitable : ouverture sur au moins deux façades d'orientations différentes, exigences portant sur les ventilateurs de plafond, définition de facteurs solaires maximaux pour les parois opaques et les baies vitrées, utilisation de panneaux solaires pour la production d'eau chaude sanitaire, isolation acoustique des murs séparatifs, niveaux sonores maximums pour les équipements, fixation de débits minimaux d'air extérieur entrant, etc.). Dans ce contexte, avec l'entrée en vigueur en 2025 des dispositions du décret n° 2024-168 du 1er mars 2024

(1) Réponses écrites de la FEDOM au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites du Centre d'innovation et de recherche du bâti tropical (CIRBAT) de la Chambre de métiers et de l'artisanat de La Réunion (CMAR) au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) au questionnaire de la mission.

(4) La FEDOM précise à cet égard que « l'évolution des règles paracycloniques, notamment celles relatives à la prise en compte des vents extrêmes, suscite des interrogations importantes. Une partie des acteurs du secteur estime que certaines évolutions normatives pourraient entraîner des surcoûts significatifs de construction, difficilement compatibles avec les équilibres économiques du logement social, déjà fragiles. »

(5) Arrêté du 11 janvier 2016 portant approbation de la méthode de calcul du coefficient de correction de facteur solaire Cm prévue à l'annexe III de l'arrêté du 17 avril 2009 modifié définissant les caractéristiques thermiques minimales des bâtiments d'habitation neufs dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion.

relatif à la réécriture des règles de construction en Outre-mer, les opérations de construction et de réhabilitation doivent désormais systématiser des solutions de renforcement adaptées à l'aléa sismique local, conformément aux recommandations techniques publiées par l'Agence Qualité Construction (AQC) et compte tenu de l'exposition élevée des territoires ultramarins (la Guadeloupe et la Martinique en zone 5, Mayotte en zone 3, La Réunion en zone 2 et la Guyane en zone 1). Comme l'indique la FedEpl, ces nouvelles normes « *exigent une montée en compétence significative des professionnels afin d'appréhender sereinement la rédaction, la passation et la mise en œuvre des marchés de travaux* » (1) dans les Outre-mer.

Au-delà des normes, certaines règles professionnelles, à l'image des documents techniques unifiés (DTU), qui imposent parfois des contraintes équivalentes à celles de l'Hexagone, ou ne s'appliquent simplement pas aux Outre-mer, se révèlent également inadaptées, situation engendrant surcoûts élevés et erreurs administratives. De fait, le processus de normalisation en lui-même, centralisé autour de l'Association française de normalisation (Afnor), du Bureau de normalisation des techniques et équipements de la construction du bâtiment (BNTEC) et du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), est susceptible de complexifier la prise en compte des spécifiques ultramarines : comme l'indique la DEAL de La Réunion, « *beaucoup de DTU ne s'appliquent pas à La Réunion, laissant les acteurs sans référentiels validés pour certaines techniques, alors que la normalisation est jugée coûteuse et difficile d'accès, particulièrement pour les petites entreprises, avec des procédures longues et épuisantes. De plus, la dépendance aux normes européennes étouffe l'innovation locale et impose des produits non adaptés aux réalités locales.* » (2)

Enfin, présupposé réglementaire indispensable à la mise sur le marché des produits de construction, le marquage CE permet l'importation dans les DROM de produits standardisés, mais est susceptible de représenter une barrière à l'approvisionnement en matériaux produits dans le bassin régional, qu'il s'agisse des Antilles ou de l'Océan Indien. Alors que certains produits importés conformes aux normes CE ne sont pas toujours pleinement adaptés aux conditions climatiques tropicales ou équatoriales (*e.g.* certaines menuiseries disposant d'un classement Air-Eau-Vent – AEV –, jugé insuffisant au regard de contraintes locales, selon le CIRBAT), les délais d'homologation et la délicate valorisation des ressources locales (3) ne permettent pas toujours de favoriser des chaînes d'approvisionnement cohérentes : ainsi de l'importation à La Réunion ou en Guyane de bois en provenance de Norvège, alors que le bassin respectif de ces deux territoires leur permettrait de s'approvisionner en matières premières *via* des circuits nettement plus courts.

---

(1) Réponses écrites de la FedEpl au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la préfecture de La Réunion au questionnaire de la mission.

(3) Le CIRBAT mentionne ainsi, dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, l'existence de plusieurs freins résultant de l'application de ces normes : « la complexité des procédures d'évaluation technique, l'absence de dispositifs de certification adaptés à l'échelle régionale, et la difficulté pour les acteurs locaux de financer les démarches d'essais et d'homologation ».

B. DES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES RALENTISSANT LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

De surcroît, sous-dimensionnement de l'ingénierie locale et blocages opérationnels se conjuguent pour ralentir, dans les faits, la mise en œuvre des projets. Ces difficultés administratives affectent la capacité des collectivités, des bailleurs sociaux et des entreprises du secteur de la construction à concevoir les opérations et à sécuriser l'exécution des documents d'urbanisme.

1. Une ingénierie locale sous-dimensionnée au regard des besoins

Frein structurel pour l'accompagnement des projets, la définition de la planification et le succès des démarches d'aménagement du territoire, le déficit d'ingénierie publique dans les territoires ultramarins constitue une contrainte récurrente et amplement documentée. Celle-ci, qui relève d'une carence en expertise juridique et financière, s'ajoute « *aux fragilités […] auxquelles [ces collectivités] sont exposées (éloignement, économies ultramarines peu perméables à leur environnement régional, cherté de la vie, rareté du foncier, forte vulnérabilité à la conjoncture économique mondiale, etc.) [et] est malheureusement une difficulté partagée, quelles que soient les zones géographiques ou les caractéristiques territoriales* » (1). Comme le précise ainsi l'USHOM, cette ingénierie locale est « *parfois insuffisamment dimensionnée au regard de la complexité des montages : cofinancements multiples, règles d'éligibilité différenciées, procédures d'urbanisme* » (2). S'il est couramment admis qu'une meilleure capacité en ingénierie des acteurs locaux « *contribuerait à une meilleure exécution des crédits de l'État* » (3), encore faut-il que l'accompagnement de l'État auprès des collectivités et des organismes de logement social soit à la hauteur des enjeux et des difficultés.

a. Des services déconcentrés de l'État structurellement sous tension

Relais de la DGOM dans les territoires, les services déconcentrés de l'État pâtissent d'un certain nombre de difficultés dans la mise en œuvre de leur mission de pilotage et de coordination territoriale de la politique ultramarine du logement social. Comme l'indique à cet égard la Cour des comptes, « *pour faire face à ces lourdes responsabilités, […] en interrelation avec des collectivités territoriales affectées par des limites financières, managériales, capacitaires ou politiques nombreuses, les services de l'État, dotés de moyens taillés au plus juste, donnent le plus souvent le sentiment d'être en limite de capacités et de parer aux urgences faute de pouvoir jouer pleinement leur rôle d'orientation, d'incitation et d'évaluation en matière d'urbanisme et de logement.* » (4)

---

(1) Assemblée nationale, rapport d'information n° 1323 déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'évaluation des dispositifs d'ingénierie proposés aux collectivités territoriales ultramarines, le 5 juin 203, par M. Christian Baptiste et Mme Karine Lebon, députés, rapporteurs spéciaux, p. 9.

(2) Réponses écrites de l'USHOM au questionnaire de la mission.

(3) Assemblée nationale, rapport d'information n° 1323 précit., p. 9.

(4) Cour des comptes, op. précit., 2020, p. 45.

● Ainsi, à Mayotte, les services de la direction de l'environnement, de l'aménagement, du logement et de la mer (DEALM) indiquent disposer de seulement six ETP pour l'instruction des demandes de financement de logements sociaux – à comparer, au regard des besoins en termes de logement, avec les neuf ETP dédiés à l'instruction de l'application du droit du sol sur le territoire. En parallèle, la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS) ne dispose que d'un ETP pour le suivi du contingent préfectoral, des activités de relogement et de l'accompagnement social des personnes en situation de mal-logement. Eu égard à l'ampleur des difficultés que connaissent les résidentes et les résidents mahorais, ce volume d'ETP paraît singulièrement sous-dimensionné. La DEALM indique ainsi que ces moyens « *ne permettent pas de réaliser le suivi physique des opérations de manière satisfaisante et de faire face à la nécessaire augmentation de la production de logement* » (1), non plus que le suivi effectif des autorisations d'urbanisme dans le cadre de l'opération d'intérêt national (OIN) et des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI). Dans ce contexte, un besoin de cinq ETP supplémentaires pour la DEALM et de deux ETP supplémentaires pour la DEETS paraîtrait nécessaire pour augmenter les moyens humains associés à la mise en œuvre de cette politique du logement.

De surcroît, l'absence de données précises sur le parc de logements, malgré la mise en place récente d'une agence de l'urbanisme (Agence d'urbanisme et de développement de Mayotte – AMANI, créée en 2022 et financée par l'État), en particulier pour évaluer le niveau des loyers ou l'ampleur des situations de mal-logement, constitue une importante carence et entrave l'adaptation de certains dispositifs nationaux à la situation mahoraise. À titre d'illustration, des données complètes sur les loyers pratiqués dans le parc privé seraient le préalable indispensable pour permettre d'envisager la mise en œuvre d'un encadrement des loyers. Comme le précise la DEALM, sans attendre ces données qui nécessiteront un délai minimal de deux années supplémentaires, et pour mettre un terme dans l'intervalle à l'envolée des loyers, le préfet a saisi à la fin de l'année 2025 les administrations centrales compétentes (DGOM et DHUP) afin d'identifier un moyen juridique approprié pour favoriser un gel temporaire des loyers ; cependant, « *la réponse tarde car les mécanismes existants ne peuvent pas répondre au cas exceptionnel de Mayotte, et les loyers continuent d'augmenter localement* » (2), aggravant ainsi les difficultés d'accès des mahoraises et des mahorais au logement.

● Par ailleurs, en Guyane, la gouvernance de la politique du logement social, qui mobilise plusieurs services de l'État, s'appuie sur la direction générale des territoires et de la mer (DGTM), la direction générale de la cohésion et des populations (DGCOPOP), et la direction générale de la coordination et de l'animation territoriale (DGCAT), respectivement responsables de la mise en œuvre des politiques du logement et de l'aménagement, de l'attribution de logements sociaux, et de la gestion des budgets opérationnels des programmes (BOP) 162 *Interventions territoriales de l'État* et 123 *Conditions de vie Outre-mer*, ainsi

---

(1) Réponses écrites de la préfecture de Mayotte au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

que sur les interventions de la sous-préfète chargée de mission pour la politique de la ville et la lutte contre la pauvreté. En dépit de l'ampleur des besoins de logements, deux agents seulement sont entièrement dédiés, au sein de la DGTM, à l'instruction et au suivi des projets de construction de logements sociaux neufs et de rénovation du parc existant ; la préfecture précise qu'un troisième agent est en charge du contrôle réglementaire de la construction (CRC), qui vaut pour le parc privé comme pour le parc social, et que deux autres agents instruisent les demandes de permis de construire déposées par les bailleurs.

Dans ces circonstances, les services de la DGTM se trouvent ainsi aujourd'hui en tension, au regard du volume d'activité conséquent – une pression d'autant plus marquée que « *les effectifs demeurent inférieurs à ceux constatés dans les services homologues des autres territoires ultramarins* » (1). De même, l'instruction des demandes émises au titre du droit au logement opposable (DALO) n'est réalisée que par un ETP au sein de la DGCOPOP, alors même que le territoire guyanais assiste à une augmentation massive du nombre de recours DALO. Dans ce contexte, la préfecture estime nécessaire le renforcement du service dédié, afin de disposer d'au moins deux ETP pour instruire ces recours essentiels à l'effectivité du droit au logement.

b. Des moyens insuffisants au sein des collectivités ultramarines

En outre, ces faiblesses en termes d'ingénierie se manifestent également au sein des collectivités, qui disposent de moyens trop limités pour affronter les problématiques complexes liées à l'aménagement du territoire et à l'accompagnement des OLS, du fait d'un insuffisant soutien de l'État et de ses opérateurs à l'échelle locale. Comme l'estime en effet l'USHOM, « *alors qu'elles doivent s'attaquer à la perte d'attractivité de leurs centres-villes, lutter contre l'habitat insalubre, requalifier leurs copropriétés dégradées, les collectivités territoriales disposent, le plus souvent, d'équipes restreintes, faute de moyens financiers suffisants et [au regard] des difficultés à recruter les bons profils.* » (2)

Ce déficit d'ingénierie résulte, la plupart du temps, d'un niveau réduit de capacités financières, qui freine l'implication des communes et peut contribuer à complexifier le montage des opérations. Comme l'indiquait à cet égard la Cour des comptes en 2020, « *sans véritables perspectives assumées, l'action des communes [ultramarines], principaux acteurs de l'aménagement, s'est heurtée à des charges structurelles de fonctionnement. Les frais de personnel pèsent généralement plus de 70 % du budget, ce qui traduit le plus souvent des sureffectifs […]. Et pourtant les collectivités manquent le plus souvent de compétences en conception, pilotage, suivi-évaluation des projets fonciers, d'aménagement et de construction. Elles sont donc amenées à externaliser, à coût élevé, la fonction de maître d'ouvrage, alors même que les capacités du secteur privé sont elles-mêmes limitées.* » (3)

---

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

(2) USHOM, Livre blanc de l'habitat Outre-mer, *2024, pp. 33-34.*

(3) Cour des comptes, op. précit. 2020, p. 47.

● En Guyane, la Collectivité territoriale (CTG) indique ne disposer actuellement que de moyens d'ingénierie limités, avec deux agents à temps plein dédiés à la mise en œuvre de la politique de l'habitat et un agent en charge des problématiques d'aménagement, ce qui est très insuffisant au regard du volume des projets à piloter. De fait, selon la CTG, la mise en œuvre d'une gouvernance efficace nécessiterait une disponibilité accrue des équipes et un renforcement des ressources humaines dédiées, afin d'assurer un pilotage régulier, une coordination effective et un suivi opérationnel des projets dans la durée. Les besoins identifiés en la matière portent notamment sur « *le renforcement de l'ingénierie territoriale (coordination, programmation, suivi opérationnel), un appui renforcé à la maîtrise d'ouvrage (montage des opérations, conduite de projets, sécurisation des plannings), la mobilisation des compétences spécialisées, en particulier : un expert juridique (foncier, urbanisme, aménagement, montage contractuel, contentieux), un ingénieur financier (équilibre des opérations, plans de financement, optimisation des cofinancements) et un ingénieur technique (contrôle des chantiers, adaptation au contexte climatique, qualité constructive, coûts, suivi des désordres)* » (1). Il apparaît également que le développement d'une coopération accrue avec les territoires voisins (Brésil et Suriname) constituerait un levier pertinent, « *tant pour le partage de savoir-faire que pour l'identification et la mobilisation de matériaux adaptés au climat amazonien, dans une logique de réduction des coûts, de sécurisation des approvisionnements et de renforcement des filières régionales* » (2). En conséquence, le renforcement de l'ingénierie territoriale guyanaise constitue une priorité pour améliorer la sécurisation du montage des opérations, réduire les délais de production et accélérer le rythme de l'offre de logements neufs dans le parc social au regard de l'augmentation des besoins sur le territoire.

● De même, à La Réunion, au-delà de l'insuffisance des aides de l'État, un confortement des moyens financiers et humains dédiés à la politique du logement dans les équipes des collectivités (départements, EPCI, communes) s'impose, non seulement pour soutenir la construction, mais encore pour faciliter les démarches de rénovation et améliorer la lutte contre l'habitat indigne. La préfecture indique ainsi que les EPCI réunionnais se trouvent actuellement à un tournant de leur politique de l'habitat, à l'heure de la révision de leurs PLH, outils stratégiques pour définir le cap de la politique d'aménagement du territoire ; dans ce contexte, un renforcement des compétences en ingénierie des communes leur permettrait de disposer des moyens nécessaires pour « *décider de mesures telles que la lutte contre la vacance, la mise en œuvre de l'encadrement des loyers privés, la connaissance des phénomènes de la location saisonnière et de la colocation (complémentarité avec la location privée), le repérage et l'accompagnement des copropriétés en difficulté* » (3).

---

(1) Réponses écrites de la Collectivité territoriale de Guyane au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Réponses écrites de la préfecture de La Réunion au questionnaire de la mission.

2. Des blocages opérationnels complexes résultant d'un enchevêtrement de contraintes administratives

D'autre part, au-delà de ces difficultés qui affectent le pilotage de l'aménagement des territoires, de nombreux blocages administratifs s'accumulent et entravent, sur le terrain, la réalisation opérationnelle des projets de construction et de rénovation de logements, dans le parc privé comme dans le parc social :

● **des délais trop importants pour l'obtention des autorisations** (autorisations d'urbanisme, agréments des subventions), qui, comme le précise l'USHOM, « *allongent les calendriers de réalisation et peuvent conduire à la caducité de certaines décisions* » (1). De surcroît, comme l'indique le CIRBAT, les projets peuvent également être ralentis par différents aléas opérationnels : « *retards de financement, recours juridiques, ou contraintes liées à la protection de l'environnement (préservation de la faune et de la flore). Ces éléments contribuent à allonger les délais de réalisation des projets* » (2) ;

● **une image dégradée du logement social**, qui se traduit par une acceptabilité parfois complexe. Cette dégradation de l'image du logement social conduit certaines communes à se montrer réticentes à la délivrance des permis de construire pour des logements très sociaux. Comme l'indique la DGOM, certaines collectivités n'entendent pas « *lancer de nouvelles opérations de logement social, et préfèrent s'engager dans des opérations de logements intermédiaires, alors même que 80 % de la population est éligible au logement locatif social* » (3). De nouvelles difficultés émergent également pour les bailleurs en raison de la fréquence accrue des recours formés contre les permis de construire. Cette situation traduit, aux termes de l'ARMOS-OI, « *un véritable problème d'acceptabilité dans l'implantation des nouveaux logements. La situation nécessite que tous les élus se mobilisent pour encourager une relance de la construction et fluidifier le processus à tous les stades de la production* » (4) ;

● **un déficit persistant d'infrastructures essentielles**, dans un contexte d'obsolescence accélérée des réseaux d'eau et d'assainissement. De fait, en Guadeloupe et en Martinique, les lacunes récurrentes en termes d'équipements sanitaires constituent l'un des principaux facteurs susceptibles d'entraver le déroulement des opérations. En Guadeloupe, par exemples, plusieurs points saillants ressortent des travaux de la mission : une vétusté répandue des réseaux (« *état dégradé des stations d'épuration [qui] peut amener à bloquer l'obtention des permis de construire et des agréments* » (5)) et une incohérence administrative marquée en matière d'aménagement (« *des divergences de vue entre les services de l'État [qui] peuvent avoir un impact sur les délais d'instruction des dossiers* » (6)) ;

---

(1) Réponses écrites de l'USHOM au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites du CIRBAT au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

(4) ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2025, *2025, p. 21.*

(5) Réponses écrites de la FedEpl au questionnaire de la mission.

(6) Ibid.

● **des blocages opérationnels entravant la production de foncier aménagé**. Enfin, dans un contexte ultramarin marqué par la rareté du foncier disponible et aménageable, les OIN mises en place dans les territoires font face à des problématiques opérationnelles diverses. Ainsi, en Guyane, alors que la première contrainte à l'accès au logement décent et abordable réside dans la rareté du foncier aménagé et dans la prégnance de l'habitat informel, l'État a élaboré dès 2016 une première OIN (1). Mise en œuvre par l'Établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane (EPFAG) (2), qui remplace l'ancien établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG) créé en 1996 et cumule de larges missions (planification et viabilisation urbaines, aménagement, missions foncières et agricoles prises en charge dans l'Hexagone par les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural – SAFER, missions de régularisation foncière en lieu et place de la direction de l'immobilier de l'État, etc.), cette OIN a pour principal objectif de multiplier par quatre la production de foncier urbain aménagé pour accueillir 21 000 logements en 15 ans (3) ; elle s'étend sur 24 secteurs discontinus répartis sur 5 800 hectares et neufs communes (4). Si la production de foncier aménagé se trouve, fin 2025, à 50 % de la cible fixée par les pouvoirs publics, cette opération fait cependant face à diverses contraintes opérationnelles : des délais de mise en œuvre très importants liés à la prise en compte, nécessaire, des enjeux environnementaux ou à la présence d'habitats informels sur certains terrains aménageables, un cadre réglementaire insuffisamment adapté à l'urgence des besoins en logement « *en l'absence de mécanismes dérogatoires adaptés au contexte guyanais* » (5), ou encore des fragilités financières résultant notamment du recours à des expertises extérieures et à un modèle économique non soutenable (6). À ce titre, comme le souligne l'EPFAG, « *la seconde partie de l'OIN va être*

---

(1) Décret n° 2016-1736 du 14 décembre 2016 inscrivant l'aménagement des principaux pôles urbains de Guyane parmi les opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme.

(2) Décret n° 2016-1865 du 23 décembre 2016 relatif à l'Établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane, pris notamment sur le fondement des art. L. 321-36-1 sq. *du code de l'urbanisme qui précisent les dispositions législatives relatives aux compétences de l'EPFAG.*

(3) Comme le précise l'EPFAG dans ses réponses au questionnaire de la mission, les actions menées par l'établissement dans le champ de la politique du logement social sont de deux natures. D'une part, dans le cadre des projets d'aménagement, et notamment en secteur OIN, « l'EPFAG réalise des quartiers neufs, qui permettent la réalisation de logements sociaux. Ce sont des opérations de grande ampleur : une opération type de l'EPFAG représente 40 hectares, 1 200 logements, dont 60 % de logements aidés, deux groupes scolaires, un collège, 5 à 10 000 m² de surfaces d'activités économiques, 20 % d'espaces verts, en label écoquartier. L'EPFAG vend ensuite les droits à construire aux bailleurs sociaux, promoteurs ou particuliers. De manière à accélérer la production de ceux-ci, l'EPFAG dispose de conventions avec certains bailleurs (2terHabitat, SIFAG), qui permettent de préréserver 80 % des surfaces sociales. Ce système a permis de gagner deux ans sur les livraisons de logements sociaux après aménagement. *» D'autre part, dans le cadre des projets de rénovation urbaine, l'établissement «* réalise la maîtrise foncière pour le compte des mairies, ce qui permet de réaliser des logements sociaux, notamment avec les contreparties d'Action logement. Ce volet est quantitativement moins important que les aménagements neufs, mais en est le complément nécessaire en cœur de ville (Cayenne, Saint-Laurent-du-Maroni, Matoury). À titre d'illustration, la convention opérationnelle de portage foncier du NPNRU Centre Fleuve à Saint-Laurent-du-Maroni prévoit un budget de 9 millions d'euros sur 8 ans, sur un périmètre d'étude de 100 hectares, avec une production attendue de 130 logements réhabilités, 5 980 m² de logements neufs et 5 300 m² de commerces. *»*

(4) Cour des comptes, rapport d'entreprise publique, L'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane. Exercices 2019-2024, *25 juin 2025.*

(5) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

(6) Cour des comptes, rapport d'entreprise publique précit., 25 juin 2025.

confrontée à des fonciers largement squattés. Il est donc probable que le rythme de production de foncier pour l'aménagement neuf ne pourra pas se maintenir après 2030 dans les conditions d'aujourd'hui. » (1)

D'autre part, l'opération ne peut être à elle seule suffisante pour répondre à l'ensemble du besoin de construction de logements supplémentaires. Or, comme le précise la DEAL de la Guyane, la mobilisation de foncier en dehors du périmètre de l'OIN demeure complexe, « *en raison du faible nombre de friches disponibles, de la présence de nombreux biens sans maître et de situations d'indivision particulièrement difficiles à régulariser* » (2), contraintes qui limitent fortement la capacité des collectivités à valoriser le foncier existant. De surcroît, l'OIN ne cible pas suffisamment la réhabilitation du bâti existant, qui doit pourtant constituer une priorité pour améliorer de façon rapide la lutte contre l'habitat indigne. Aux termes de l'AUDeG, « *force est de constater que l'action publique de l'État se concentre davantage sur la production de logements neufs, principalement dans de nouveaux secteurs d'aménagement, mobilisant des financements publics conséquents. Cette orientation, bien qu'indispensable pour répondre à une partie des besoins, semble néanmoins s'inscrire sans vision d'ensemble suffisamment articulée avec les enjeux de requalification de l'existant, de lutte contre l'habitat indigne et de prise en compte des réalités territoriales, limitant ainsi son efficacité globale. Par ailleurs, cela interroge fortement le respect des objectifs de sobriété foncière.* » (3)

Un exemple de blocage : les conséquences du phénomène climatique à Mayotte

Si les opérations de construction de logements sociaux peuvent être bloquées par des contraintes liées à l'aménagement ou à la viabilisation du foncier, au déficit de structuration du secteur du BTP ou au refus d'octroi de garantie d'emprunt par les collectivités, ces blocages peuvent également résulter des phénomènes climatiques. Ainsi, à Mayotte, le passage des cyclones Chido et Dikeledi a provoqué une perturbation majeure et systémique de l'activité de la SIM : « *1 600 logements en construction retardés, 50 % du parc existant endommagé, 207 logements dont la mise en chantier a été repoussée, une reprise graduelle et dépendante des capacités locales […], éléments [qui] en font l'un des [phénomènes] les plus destructeurs pour l'activité immobilière sociale à Mayotte depuis plus d'une décennie* » (4), comme l'indique la FedEpl.

Dans ce contexte, plusieurs leviers opérationnels ont été identifiés par les acteurs locaux afin d'accélérer et de sécuriser la production de nouveaux logements sociaux et très sociaux dans l'archipel mahorais : une maîtrise accrue du foncier, une stabilisation des coûts de construction, la mise en place d'un bouclier-prix pour limiter la hausse du coût des matériaux, un renforcement du soutien aux démarches collectives d'optimisation des coûts, ou encore la facilitation de l'accès à des financements complémentaires destinés à absorber les surcoûts et à garantir la soutenabilité économique des opérations.

(1) Réponses écrites de l'EPFAG au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Réponses écrites de l'AUDeG au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de la FedEpl au questionnaire de la mission.

En conclusion, c'est bien le cumul de ces contraintes qui, dans les départements et régions d'Outre-mer, constitue la principale entrave à l'accès au logement, de sorte que l'origine des difficultés observées réside presque autant dans le niveau des aides versées par l'État que dans la cohérence globale du cadre d'intervention. Pour reprendre les termes de l'USHOM, « *pris isolément, chacun de ces freins pourrait être surmonté, mais leur cumul crée un effet systémique : allongement des délais de production, renchérissement des opérations, décalage entre programmation et livraisons, perte de confiance des acteurs locaux* » (1).

Face à l'existence de ces freins de natures diverses, force est de constater que la politique du logement social peine à embrasser l'ensemble des enjeux identifiés et à apporter une réponse efficace à la crise de l'habitat ultramarin. Cette situation se résume en deux mots : **des dispositifs fragmentés**, insuffisamment territorialisés et trop peu sécurisés dans le temps, et **une défaillance partagée** qui s'illustre par une carence de vision d'ensemble et de pilotage global.

*

* *

(1) Contribution écrite de l'USHOM au questionnaire de la mission.

PARTIE II :
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 politique du logement social dans les Outre-mer rencontre plusieurs limites majeures, dans ses résultats comme dans ses modalités de gouvernance. Si l'aménagement du parc social, soutenu par l'apport financier de l'État et l'existence de dispositifs de défiscalisation, constitue l'une des priorités pour améliorer l'accès au logement, il n'en reste pas moins que l'efficience de ces outils est plus que contestable, alors même que persistent d'importantes inégalités en termes de soutien public entre les Outre-mer et l'Hexagone.

I. DES INTERVENTIONS DIVERSIFIÉES EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT DU PARC SOCIAL

Dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM), pilotée depuis 1997 (1) par le ministère des Outre-mer (et non plus par le ministère chargé du logement sur lequel en repose le déploiement dans l'Hexagone), la mise en œuvre de la politique du logement social remplit plusieurs objectifs complémentaires. Aux termes de l'article L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH), la politique d'aide au logement a ainsi pour objet de « *favoriser la satisfaction des besoins de logements, de promouvoir la décence du logement, la qualité de l'habitat durable et l'accessibilité aux personnes handicapées, d'améliorer l'habitat existant, de favoriser la rénovation énergétique des bâtiments et de prendre en charge une partie des dépenses de logement en tenant compte de la situation de famille et des ressources des occupants* » (2). Dans ce vaste champ de dispositifs, plus spécifiquement, les interventions de l'État en faveur de l'aménagement du parc social visent à « *améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées* » et favoriser « *la mixité sociale des villes et des quartiers* » (3), tout en **cherchant à garantir l'effectivité du droit au logement** (4), qui découle des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution du

---

(1) Baronnet et al. « Les figures du mal-logement dans les Outre-mer (I). Les oubliés de l'action publique ». *Recherche sociale, 2019/4, n° 232, 2019. p. 21 : «* identifié depuis 1987 dans le cadre d'une ligne budgétaire unique (LBU) gérée par le ministère du logement, le budget de l'État consacré au logement outre-mer a été transféré en 1997 et 1998 au budget du ministère de l'outre-mer, dans le souci d'assurer une visibilité accrue et une meilleure adaptation territoriale de la politique du logement ».

(2) Art. L. 301-1 du code de la construction et de l'habitation.

(3) Art. L. 411 du code de la construction et de l'habitation.

(4) Aux termes de l'article L. 300-1 du code de la construction et de l'habitation, « le droit à un logement décent et indépendant […] est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. […] »

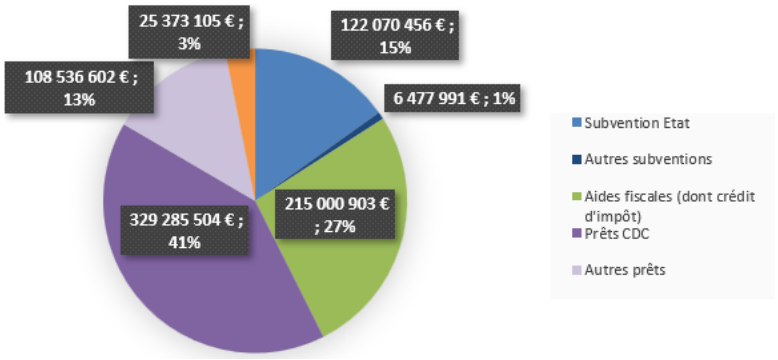
27 octobre 1946 (1), et constitue aujourd'hui, après avoir fait l'objet de multiples déclinaisons législatives (2), un droit fondamental au regard de la jurisprudence constitutionnelle (3).

A. UNE RÉPONSE PUBLIQUE REPOSANT SUR LA COMBINAISON ENTRE CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET AIDES FISCALES

Si le financement de l'aménagement du parc social ultramarin (piloté par la direction générale des Outre-mer – DGOM – en lieu et place du Fonds national des aides à la pierre – FNAP) s'appuie sur un modèle réglementaire dédié (règles de subvention distinctes pour les opérations de construction, d'acquisition-amélioration et de réhabilitation, plafonds de ressources ou de loyers spécifiques), il repose dans les faits sur la même logique que celle en vigueur dans l'Hexagone, fondée sur l'articulation entre plusieurs mécanismes : un ensemble de dispositifs budgétaires inscrits au sein de la ligne budgétaire unique (LBU) portée par l'action 01 « *Logement* » du P123 *Conditions de vie Outre-mer* (et non par le P135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*) et complété par des aides personnalisées au logement, des dépenses fiscales spécifiques ainsi que des prêts de toute nature pour acquisition, travaux divers ou rénovation de logements (4).

Le cumul de ces dispositifs a pour conséquence que la part totale du soutien de l'État dans le financement des opérations de construction ou de rénovation de logements sociaux dans les Outre-mer s'élève à une proportion située entre 45 et 60 %, dont environ 30 % pour les aides fiscales et entre 17,5 et 35 % pour les subventions LBU (selon les différentes catégories d'opérations).

COMPOSITION DES PLANS DE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS D'AMÉNAGEMENT DU PARC SOCIAL DANS LES OUTRE-MER (2025)



Source : Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

---

(1) Al. 10 et 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

(2) À titre non exhaustif : art. 1er de la loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs ; loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 ; art. 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite « loi Besson *»).*

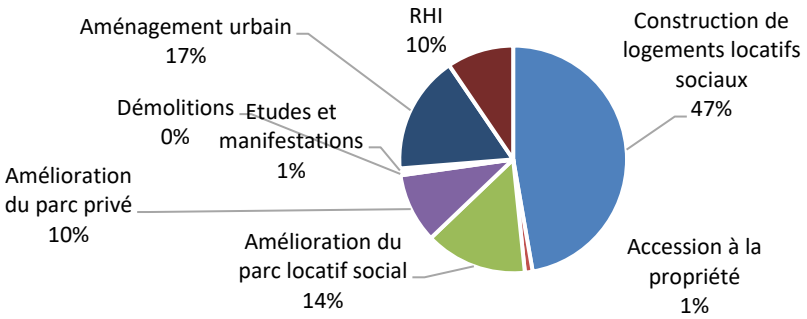
(3) Conseil constitutionnel, décision n° 94-356 DC du 19 janvier 1995, Loi relative à la diversité de l'habitat, *cons. 7 : «* […] la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle ».

(4) Ces très nombreux mécanismes ont récemment fait l'objet d'un guide de 130 pages, publié en mai 2025 par la direction générale des Outre-mer.

1. Des aides budgétaires aux objectifs diversifiés

Déclinés en plusieurs mécanismes de subvention et de prêts, les crédits alloués à la politique du logement social dans les DROM au sein de la LBU s'élèvent à 261,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 186,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale (LFI) pour 2025, et à 236,3 millions d'euros en AE et 211,3 millions d'euros en CP en LFI pour 2026. Selon la liste déterminée par le CCH [(1)], ces financements budgétaires, mobilisés par les collectivités, les bailleurs et les opérateurs publics, ont vocation à financer la construction de logements locatifs sociaux (47 % des AE consommées en 2025), le déploiement des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI, 10 %), l'aménagement urbain et la viabilisation foncière (17 %), l'amélioration du parc social (14 %) et privé (10 %) et les aides à l'accession sociale à la propriété (1 %). En 2026, d'après la direction du budget, les priorités d'intervention de la LBU relèvent de l'accélération de l'effort de construction neuve, du renforcement de l'adaptation des logements au vieillissement, et de la mise en œuvre des opérations de résorption de l'habitat insalubre [(2)].

RÉPARTITION PAR CATÉGORIE DES AE CONSOMMÉES SUR LA LBU EN 2025



Source : Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

a. Un soutien primordial à la construction de logements sociaux neufs

● **Des financements destinés à l'aménagement du parc locatif neuf**. En premier lieu, le financement de la production neuve dans le parc locatif social constitue le plus gros poste de dépense de la LBU (47 %, soit 104,9 millions d'euros en AE et 107,0 millions d'euros en CP pour 2026 [(3)]). Au total, le nombre de logements financés en 2025 s'élève à 4 632 dans l'ensemble des DROM, soit 117,6 millions d'euros d'agréments engagés auprès des bailleurs, ce volume budgétaire se répartissant entre les territoires dans les proportions suivantes : 6,1 % pour la Guadeloupe (7,1 millions d'euros d'AE engagées pour 220 logements financés), 15,1 % pour la Martinique (17,7 millions d'euros pour 509 logements),

---

(1) Art. R. 372-1 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Projet annuel de performance (PAP) du P123 Conditions de vie Outre-mer, *annexe au projet de loi de finances (PLF) pour 2026, p. 28.*

(3) Le poste « Construction de logements locatifs sociaux *» occupe 41,7 % des AE consommées au titre de la LBU en 2021 (103,5 sur 247,8 millions d'euros), 48,0 % en 2022 (105,1 sur 218,8 millions d'euros), 43,7 % en 2023 (106,5 sur 243,6 millions d'euros), 47,2 % en 2024 (127,2 sur 269,4 millions d'euros) et 47,3 % en 2025 (117,6 sur 248,7 millions d'euros).*

27,2 % pour la Guyane (32,0 millions d'euros pour 1 347 logements), 34,6 % pour La Réunion (40,7 millions d'euros pour 2 120 logements) et 17,0 % pour Mayotte (20,0 millions d'euros pour 436 logements).

En moyenne, l'État dépense ainsi **25 388,6 euros de LBU par opération** de production de logement locatif (tous types confondus) neuf dans le parc social en 2025, contre 22 665,7 euros par opération en 2019, soit une hausse de 12,0 % en six ans, qui s'explique par la compensation de l'augmentation des prix de la construction et des divers facteurs qui ont déstabilisé le marché ultramarin du logement au cours des années passées. Cette valeur diffère légèrement selon les territoires, allant de 45 871,6 euros par logement à Mayotte à 19 198,1 euros par logement à La Réunion (32 272,7 en Guadeloupe, 34 774 en Martinique et 23 757,0 en Guyane) ; ces différences signalent une compensation certes différenciée des contraintes propres à chaque collectivité, mais également la persistance d'inégalités difficilement explicables dans le déploiement des aides de l'État.

RÉPARTITION DES AE ENGAGÉES (EN M€) PAR AGRÉMENTS FINANCÉS (AF) EN PRODUCTION NEUVE DANS LE PARC SOCIAL PAR DROM (2019-2025)

		Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Total
2019	*AE*	18,3	13,4	39,3	42,9	8,1	122,1
	AF	798	436	1 553	2 142	458	5 387
2020	*AE*	16,0	20,1	31,0	41,1	5,9	114,1
	AF	584	952	1 203	2 043	238	5 020
2021	*AE*	8,8	10,5	27,1	38,7	15,1	100,2
	AF	342	690	1 113	1 893	508	4 546
2022	*AE*	6,7	7,0	33,0	44,3	10,4	101,4
	AF	210	232	1 129	1 802	335	3 708
2023	*AE*	6,0	8,2	39,0	42,3	8,3	103,8
	AF	235	255	1 258	1 566	181	3 495
2024	*AE*	13,7	19,8	30,2	48,7	9,6	122,1
	AF	446	544	883	1 882	283	4 038
2025	*AE*	7,1	17,7	32,0	40,7	20,0	117,6
	AF	220	509	1 347	2 120	436	4 632

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après les réponses écrites de la DGOM.

Modalités de financement des opérations de construction de logements locatifs neufs dans le parc social ultramarin

Par le biais de subventions directes, quatre catégories de logements locatifs pris en compte au titre de la loi SRU [(1)] font l'objet de financements dans le cadre de la LBU : le logement locatif financé par le « *prêt locatif social* » (PLS), qui cible les ménages ne pouvant prétendre aux locations HLM ; le logement locatif social (LLS), qui s'adresse aux ménages à revenus modestes ne dépassant pas un certain plafond compte tenu de leur situation familiale ; le logement locatif très social (LLTS), destiné aux ménages rencontrant d'importantes difficultés économiques et sociales ; et le logement locatif très social adapté (LLTS-A), en cours d'expérimentation à Mayotte et en Guyane et destiné aux ménages les plus fragiles avec bas niveaux de quittance et gestion locative adaptée.

(1) Art. 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU *»).*

Ces subventions s'adressent aux organismes de logement social (OLS) ultramarins, en complément des prêts de la Banque des territoires et des financements d'Action Logement Services (ALS), les bailleurs ayant recours par ailleurs à des financements bancaires classiques pour l'aménagement de leur patrimoine non-conventionné. Les montants sont fixés par chaque territoire gestionnaire, dans le respect des modalités de calcul fixées par le CCH, qui limite les taux de subventions à 27 % maximum d'une assiette calculée sur la base de la surface financée (égale « *au prix de revient prévisionnel de l'opération pris en compte dans des limites fixées par arrêté conjoint du ministre chargé de l'outre-mer, du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé du logement* » (1)) pour les opérations de LLS et 32,5 % de l'assiette pour les opérations de LLTS.

Les opérations peuvent en outre bénéficier d'une subvention complémentaire pour surcharge foncière (2), attribuée par le représentant de l'État lorsque « *la charge foncière prévisionnelle et les honoraires y afférents supportés par l'opération concernée en construction neuve excèdent la charge foncière de référence* » (3), et prévoyant notamment une majoration pour compenser les surcoûts de construction induits par les frais de transport liés aux contraintes particulières de l'éloignement et de l'isolement de certaines communes guyanaises (4). De plus, les opérations de logements adaptés aux besoins des ménages rencontrant des difficultés particulières d'insertion peuvent bénéficier d'une majoration complémentaire « *si l'équilibre de l'opération ou des conditions particulières ayant trait à la situation géographique ou aux objectifs sociaux le justifient* » (5) (et lorsqu'une ou plusieurs collectivités ou les caisses d'allocations familiales apportent une aide complémentaire à l'opération), dans la limite d'un montant forfaitaire de 11 799 euros par logement (fixé par arrêté ministériel).

De surcroît, les aides versées par l'État peuvent être complétées par des prêts locatifs aidés d'intégration (PLAI) et locatifs à usage social (PLUS), versés par la Caisse des dépôts et consignations pour financer des opérations de LLS et de LLTS (6) : de fait, « *ces prêts, destinés uniquement aux organismes HLM […], aux sociétés d'économie mixte (SEM) de construction de logements, aux collectivités territoriales ou leurs groupements n'ayant pas d'organisme HLM sur leur territoire, ainsi qu'aux organismes agréés "*maîtrise d'ouvrage d'insertion*" réalisant majoritairement des logements locatifs très sociaux, sont octroyés en complément des subventions de l'État. Dans le cadre de la production de logements-foyers, ces prêts sont soumis à la passation d'une convention APL signée avec l'État, dont la durée est au moins égale à la durée la plus longue restant à courir pour l'amortissement intégral des prêts du ou des programmes concernés, sans pouvoir être inférieure à 9 ans* » (7). Ces prêts disposent d'un taux d'intérêt équivalent au taux du livret A (TLA) + 0,60 % pour le PLUS et de TLA - 0,20 % pour le PLAI, avec une durée d'amortissement de 40 ans maximum.

(1) Art. D. 372-9 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Art. D. 372-14 du code de la construction et de l'habitation.

(3) DGOM, Les aides financières au logement en Outre-mer, 2025, p. 19.

(4) Art. D. 372-16 du code de la construction et de l'habitation.

(5) Art. D. 372-11 du code de la construction et de l'habitation.

(6) Art. R. 372-3 du code de la construction et de l'habitation.

(7) DGOM, Les aides financières au logement en Outre-mer, 2025, p. 14.

● **Un levier essentiel pour l'aménagement urbain et la viabilisation foncière**. Au-delà de l'aide à la production *stricto sensu*, la LBU finance des opérations d'aménagement urbain et foncier, préalable nécessaire à la construction des logements locatifs ultramarins, à hauteur de 41,7 millions d'euros consommé en AE en 2025, soit 16,7 % du total des crédits consommés (contre 11,7 % en 2021, 14,8 % en 2022, 12,6 % en 2023 et 18,2 % en 2024, signalant une hausse de la proportion occupée par ce segment au sein de la LBU sur la période) (1). Ces participations budgétaires abondent essentiellement les fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU), outils indispensables pour la viabilisation de l'aménagement foncier (2).

Fonctionnement et missions des FRAFU dans les DROM

Créés en 2000 (3), les FRAFU visent à accompagner la production de terrains aménagés et viabilisés, à assurer la constitution de réserves foncières et à faciliter la réalisation d'équipements nécessaires à l'aménagement de l'espace urbain (4), dans le respect des documents d'urbanisme applicables (5). Ils apportent un soutien financier aux opérations entreprises par les collectivités territoriales, les bailleurs et les établissements publics fonciers (EPF) ultramarins, ainsi qu'à la réalisation des études préalables à la mise en œuvre de ces opérations : études pré-opérationnelles d'aménagement, études de mise en place de programmes pluriannuels communaux ou intercommunaux d'intervention foncière, études de mise en place des EPF, frais liés à l'acquisition des terrains en vue de réaliser des réserves foncières, financement des équipements de viabilisation primaire et secondaire (6).

Chaque fonds régional coordonne, pour son territoire, les participations financières de l'État (*via* la LBU), des collectivités et de l'Union européenne, ainsi que les produits financiers issus de la gestion de trésorerie (7). Leur fonctionnement est piloté par un comité de gestion et d'engagement, qui détermine les orientations générales du fonds sur la base des objectifs déterminés par le schéma d'aménagement régional et les programmes départementaux de l'habitat, arrête la programmation financière prévisionnelle des projets éligibles et statue sur les demandes d'aides ; et par un comité permanent, qui remet chaque année un bilan de l'intervention du FRAFU (8). Ces deux organes sont constitués de représentants de l'État et des collectivités territoriales.

En termes de plafonds des aides, comme le précise la DGOM, « *les subventions de l'État pour les équipements de viabilisation secondaire sont limitées, par arrêté, à 15 000 euros par logement aidé, voire 20 000 euros dans le cadre d'opérations de densification. À Mayotte, ces plafonds sont majorés de 5 000 euros.*

(1) Pour 2026, la participation prévisionnelle de l'État aux FRAFU votée en LFI, via la LBU, s'élève à 32,5 millions d'euros en AE et 29,3 millions d'euros en CP.

(2) Art. L. 300-1 du code de l'urbanisme.

(3) Art. 31 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, portant création de l'art. L. 340-2 du code de l'urbanisme.

(4) Art. L. 340-2 du code de l'urbanisme.

(5) Art. R. 340-1 du code de l'urbanisme.

(6) Art. R. 340-5 du code de l'urbanisme.

(7) Art. R. 340-2 du code de l'urbanisme.

(8) Art. R. 340-4 du code de l'urbanisme.

Dans tous les cas, les subventions ne peuvent excéder le déficit d'opération et ne sont mobilisées que pour des opérations comportant, a minima, 20 % de logements aidés, à moins qu'un arrêté du préfet fixe un seuil supérieur. » (1)

● **Des aides à l'accession sociale à la propriété, facteur décisif de cohésion sociale**. Enfin, représentant en 2025 1,1 % des AE consommées au titre de la LBU (2,7 sur 248,7 millions d'euros, contre 1,4 % en 2021, 0,8 % en 2022 et 2023, et 0,9 % en 2024), les aides à l'accession sociale à la propriété revêtent, dans les DROM, une importance particulière. En effet, dans les territoires ultramarins plus encore que dans l'Hexagone, l'accession à la propriété dispose d'une valeur sociale, culturelle et symbolique forte : en témoigne la part des propriétaires occupants parmi les ménages vivant sous le seuil de pauvreté (45 %, contre 28 % en moyenne nationale) ; de même, 8 familles ultramarines sur 10 disposent d'une propriété foncière pour y construire un logement social, contre 2 seulement dans l'Hexagone. Or, comme le soulignent les travaux de recherche consacrés à cette thématique, « *le coût global pour la collectivité de la construction d'un logement en accession sociale est inférieur à celui d'un logement locatif social* » (2). Dans ce contexte, ces aides sont particulièrement nombreuses.

La diversité des aides à l'accession sociale à la propriété dans les DROM

De multiples outils visent à favoriser l'accession sociale à la propriété dans les DROM :

– **un prêt à taux zéro (PTZ)**, contribuant au financement de projets de première accession à la propriété. Créé par la loi de finances pour 2011 (3), destiné aux ménages accédant pour la première fois à la propriété et distribué par les établissements de crédit liés à l'État par une convention (qui perçoivent en compensation de l'absence d'intérêts (4)), le PTZ consiste en un prêt ne portant pas intérêt (5) consenti pour le financement de la construction d'un logement neuf ou de l'acquisition d'un logement faisant l'objet d'un contrat de prêt social de location-accession (PSLA) ou de bail réel solidaire (BRS) (6). Le montant du prêt est égal à une quotité du coût total de l'opération, et ne peut excéder le montant des autres prêts concourant au financement de celle-ci (7). En fonction des ressources des primo-accédants (avec un plafond de ressources pour les ménages d'une personne fixé à 49 000 euros en zone 1 et à 34 500 euros en zone B1 pour 2025, et respectivement à 73 500 et 51 750 euros pour les ménages de deux personnes), la quotité de prise en charge par le PTZ s'élève au maximum à 30 % pour les logements individuels neufs et à 50 % pour les logements neufs collectifs (une quotité de 20 % s'appliquant pour la vente de HLM) (8). Le logement doit être occupé à titre de résidence principale dans les six années suivant la date de versement du prêt (9) ;

(1) DGOM, Les aides financières au logement en Outre-mer, 2025, p. 120.

(2) David Lorion et Olivier Naria, « L'accession sociale à la propriété : un facteur de cohésion sociale et de développement urbain durable dans les Outre-mer »*, Suds, 290 | 2024, 219-239.*

(3) Art. 90 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

(4) Art. 244 quater *V du code général des impôts.*

(5) Art. L. 31-10-1 sq. *du code de la construction et de l'habitation.*

(6) Art. D. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation.

(7) Art. L. 31-10-8 du code de la construction et de l'habitation.

(8) Art. D. 31-10-9 du code de la construction et de l'habitation.

(9) Art. D. 31-10-6 du code de la construction et de l'habitation.

– **des prêts conventionnés (PC)**, dits « *prêts d'accession sociale* », destinés à financer l'acquisition de droits à construire, la construction de logements, l'acquisition de logements existants ou des travaux d'amélioration de logements achevés depuis au moins dix ans [1], exclusifs de tout autre prêt (à l'exception, notamment, des avances aidées par l'État) [2] et ne pouvant être accordés que s'ils bénéficient de la garantie de l'État [3] ;

– **le prêt social de location-accession (PSLA)** [4], attribué aux opérateurs économiques (organismes HLM, SEM, promoteurs) afin de financer la construction de logements destinés à faire l'objet d'un contrat de location-accession à la propriété immobilière (phase locative puis phase d'accession à la propriété) [5], dans les conditions fixées par la loi du 12 juillet 1984 [6] (prévoyant notamment des avantages fiscaux pour le bailleur : crédit d'impôt de 33 %, l'application du taux de TVA réduit de 2,10 % et une exonération de TFPB pendant une durée de quinze ans) ;

– **le logement évolutif social** (LES), décliné en deux aides créées en 1997 [7] pour les logements en accession sociale (LAS) et en accession très sociale à la propriété (LATS), qui financent l'acquisition de LES au titre de résidence principale *via* une subvention accordée sous conditions de ressources [8] et subordonnée à l'engagement de l'accédant d'occuper le logement à titre de résidence principale pendant une durée au moins égale à huit mois par an [9]. L'aide permet d'acquérir un logement (en l'espèce, des maisons individuelles en secteur diffus) devant répondre à des caractéristiques minimales de surface et de confort, tout en laissant la possibilité à l'acquéreur d'accomplir dans un second temps un certain nombre de travaux, notamment des prestations de finition [10] : revêtement des parois intérieures, finition des sols, montage des parois, menuiseries, chauffe-eau, plafonds – d'où le nom de « *logement évolutif* ». Les exigences techniques, les normes d'habitabilité et les fonctionnalités minimales sont fixées par arrêté préfectoral. S'il ne peut être accordé qu'une subvention par opération et par ménage, la subvention peut être cumulée avec le bénéfice d'un prêt conventionné (*cf. supra*) [11] ; son montant ne peut excéder 50 % du coût total de l'opération en LES et en LAS, et 75 % du coût total de l'opération pour le LATS. L'aide est versée directement par les services de l'État aux opérateurs agréés, dont l'agrément est délivré par le préfet, après constitution d'un dossier par le demandeur, transmission aux opérateurs agréés, instruction de la demande par la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) et avis favorable de la commission d'attribution ;

---

(1) Art. D. 331-63 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Art. D. 331-72 du code de la construction et de l'habitation.

(3) Art. D. 331-77-1 du code de la construction et de l'habitation.

(4) Ces logements sont comptabilisés depuis 2019 au titre de l'article 55 de la loi SRU.

(5) Art. D. 331-76-5-1 du code de la construction et de l'habitation. Comme le précise la DGOM, la location-accession se déroule en deux phases : « une phase locative d'une durée minimale de six mois, pendant laquelle le ménage verse une redevance constituée d'une part locative (correspondant à un loyer plafonné) et d'une part acquisitive (qui permet de constituer un apport personnel et viendra en déduction du prix de vente ; une phase d'accession qui débute lorsque le ménage lève l'option d'achat sur le logement, […] » *(DGOM,* Les aides financières au logement en Outre-mer*, 2025, p. 65).*

(6) Loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière.

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

(8) Art. 2 de l'arrêté du 29 avril 1997 relatif aux aides de l'État pour l'accession très sociale en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

(9) Art. 4 de l'arrêté du 29 avril 1997 précit.

(10) Art. 5 al. 3 de l'arrêté du 29 avril 1997 précit. : « La conception architecturale devra permettre une évolution ultérieure de l'habitation. *»*

(11) Art. 3 de l'arrêté du 29 avril 1997 précit.

– **l'aide à l'acquisition-amélioration de l'habitat (AAH)**, créée en 1996 [(1)], puis révisée en 2023 [(2)], dans le cadre de la mise en œuvre du plan logement Outre-mer 2019-2022, qui permet aux ménages sous critères de ressources d'accéder à la propriété et de mener les travaux nécessaires pour mettre leur logement aux normes. Cette aide est constituée d'une subvention forfaitaire « *couvrant une fraction du prix prévisionnel de certains travaux limitativement énumérés* », et, le cas échéant, « *les dépenses liées à la régularisation des titres de propriété foncière* » [(3)] ; elle est destinée aux propriétaires, aux titulaires d'un droit réel immobilier conférant l'usage des locaux, aux occupants engagés dans une procédure de régularisation des titres de propriété foncière, aux personnes assurant la charge effective des travaux dans des logements occupés par leurs ascendants ou descendants [(4)]. Parmi les travaux d'amélioration du confort et de la salubrité ouvrant droit à la subvention figurent notamment les travaux préparatoires de l'installation du chantier, les travaux de renforcement du gros œuvre, les travaux de création d'équipements sanitaires, de réalisation d'installations électriques intérieures, de raccordement aux réseaux d'électricité, d'eau et d'assainissement, d'accessibilité du logement aux personnes âgées ou en situation de handicap [(5)].

b. Un appui à la résorption de l'habitat insalubre (RHI) et à la rénovation

● **Un renforcement des moyens consacrés à la lutte contre l'habitat indigne**. Alors que les DROM sont confrontés à un double phénomène structurel de prévalence élevée de l'habitat insalubre et de développement de formes d'habitat illégal et spontané (environ 16 % du parc résidentiel ultramarin, soit près de 147 500 logements), la lutte contre l'habitat indigne, axe stratégique de l'action de l'État dans les Outre-mer, représente en 2025 9,5 % des AE consommées au titre de la LBU (23,7 sur 248,7 millions d'euros, contre 6,2 % en 2021, 11,0 % en 2022, 14,0 % en 2023 et 12,0 % en 2024).

Destinée à lutter contre l'insalubrité du bâti, la mobilisation des crédits de la LBU au titre des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ou spontané (RHS) et des opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL) s'est élevée à 130,42 millions d'euros en AE et 96,73 millions d'euros en CP sur la période 2021-2025, avec 20 000 logements ayant bénéficié d'un accompagnement dans ce cadre. Outre ce dispositif budgétaire, plusieurs autres mécanismes sont également mobilisés : subventions *via* les FRAFU afin d'équilibrer les opérations d'aménagement nécessaires aux projets de construction, ou encore fonds de garantie à l'habitat social (FGHS) permettant à des bénéficiaires ayant de faibles ressources de réaliser des travaux d'amélioration de leur logement *via* un mécanisme de garantie de prêts, etc.

---

(1) Arrêté du 20 février 1996 relatif aux aides de l'État à l'acquisition-amélioration de logements à vocation très sociale et à l'amélioration des logements en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

(2) Arrêté du 27 avril 2023 relatif aux aides de l'État à l'amélioration et à l'acquisition-amélioration de l'habitat à vocation sociale en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

(3) Art. 2 de l'arrêté du 27 avril 2023 précit.

(4) Art. 3 de l'arrêté du 27 avril 2023 précit.

(5) Art. 7 de l'arrêté du 27 avril 2023 précit.

RÉPARTITION PAR DROM AE CONSOMMÉES SUR LA LBU AU TITRE DE LA RHI (EN M€)

	2021		2022		2023		2024		2025	
	AE	*CP*	*AE*	*CP*	*AE*	*CP*	*AE*	*CP*	*AE*	*CP*
Guadeloupe	-	1,1	2,6	1,7	1,1	0,8	4,1	2,8	6,5	1,6
Martinique	0,2	0,9	0,5	1,5	2,2	3,1	5,7	1,9	-	0,5
Guyane	0,8	1,6	3,7	2,3	0,1	0,1	5,6	2,5	6,6	0,7
La Réunion	0,3	8,9	0,3	7,2	5,8	4,4	3,9	4,8	3,3	3,7
Mayotte	14,5	9,8	16,9	10,1	25,2	12,9	13,1	5,3	7,2	6,6
Total (LBU)	15,8	22,3	24,1	22,8	34,8	21,3	32,5	17,3	23,7	13,0

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après les réponses écrites de la DGOM.

Un arsenal juridique renforcé pour lutter contre l'habitat indigne

Dans ce contexte, le législateur a renforcé l'arsenal juridique des services de l'État pour lutter contre les situations d'habitat indigne. Ainsi, la **loi n° 2011-725 du 23 juin 2011**, dite « *loi Letchimy* » (1), a prévu la possibilité pour le préfet, dans les quartiers d'habitat informel (2), de déclarer par arrêté l'insalubrité de locaux, d'installations ou de terrains utilisés à des fins d'habitation, mais impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité, et, à l'intérieur du périmètre défini, d'ordonner la démolition de ces installations ou de prescrire des travaux d'amélioration de l'habitat. De plus, elle crée la possibilité pour la puissance publique de « *verser […] une aide financière* » (3) aux occupants de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre sur la propriété d'une personne privée ou d'une personne publique, visant à compenser la perte de domicile.

De même, la **loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018**, dite « *loi ELAN* » (4) a étendu à Mayotte et à la Guyane la possibilité de mettre en œuvre des opérations d'évacuation et de démolition de locaux édifiés sans droit ni titre et situés dans une zone d'habitat informel, lorsque ceux-ci présentent des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique (5). De plus, lorsqu'il est constaté par un officier de police judiciaire qu'un local est en cours d'édification sans droit ni titre dans un secteur d'habitat informel, le préfet peut ordonner au propriétaire de procéder à sa démolition dans un délai de vingt-quatre heures. C'est sur ce fondement juridique qu'ont été réalisées, en 2023 puis en 2024, les opérations « *Wuambushu* » et « *Mayotte place nette* » à Mayotte.

Plus récemment, dans un souci d'harmonisation à l'échelle nationale, la **loi n° 2024-322 du 9 avril 2024** a rendu facultative du Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) par le préfet lorsque celui-ci décide d'instituer par arrêté un périmètre d'insalubrité dans des secteurs d'habitat informel faisant l'objet d'un projet d'aménagement (6).

(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, dite « loi Letchimy *».*

(2) Art. 1-1 modifié de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

(3) Art. 1er de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 précit.

(4) Art. 197 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite « loi ELAN *»), portant ajout d'un art. 11-1 à la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 précit.*

(5) Art. 11-1-I de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 précit.

(6) Art. 54 de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement, portant modification des art. 9 et 10 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 précit.

À Mayotte, alors que l'habitat illégal, informel ou insalubre constitue une entrave à la réalisation des projets d'aménagement durable, une opération d'intérêt national (OIN) a été mise en œuvre sur le fondement de l'article L. 102-12 du code de l'urbanisme (1), sur 18 secteurs situés dans les communes de Mamoudzou, Dembéni et Koungou (2), dans lesquels sont situés 57 % des logements précaires du territoire (3) ; le premier comité de pilotage de l'OIN s'est réuni fin décembre 2025. Cette opération permettra aux services déconcentrés de l'État de se substituer aux autorités communales pour assurer la compétence de l'aménagement, la délivrance des permis de construire et l'autorisation des installations nécessaires à la réalisation de l'opération (4). La mise en œuvre de l'opération repose sur le nouvel Établissement public de reconstruction et de développement de Mayotte (EPRDM), qui remplace depuis 2025 l'ancien établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) (5), dont la tutelle est exercée conjointement par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) et la DGOM, et qui vise un objectif de 10 000 logements insalubres traités. Par la suite, la loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte (6) a consacré de nouveaux moyens à la RHI, en particulier à la résorption des bidonvilles, avec 200 millions d'euros supplémentaires sur la période 2025-2029.

● **Des outils dynamiques en faveur de la rénovation du parc social**. D'autre part, la LBU finance des opérations de réhabilitation du parc existant, *via* la subvention pour l'amélioration des logements locatifs sociaux (SALLS), destinée aux bailleurs et aux collectivités ; celles-ci représentant, en 2025, 14,5 % des moyens de la LBU (36,1 sur 248,7 millions d'euros d'AE consommées).

Des outils diversifiés au profit de la rénovation du parc social ultramarin

– Directement financée par la LBU, la **subvention pour l'amélioration des logements locatifs sociaux** (SALLS) a pour objet d'aider les bailleurs à réaliser des travaux d'amélioration du bâti existant, à la condition pour les bénéficiaires de conserver pendant dix ans les logements améliorés dans leur patrimoine (7). L'attribution de cette subvention porte sur les travaux de réhabilitation énergétique, d'amélioration de la vie quotidienne et du confort des logements, ou de confortement des bâtiments vis-à-vis des risques sismiques et cycloniques.

– Mis en place en 2023 pour financer la rénovation énergétique des logements sociaux ultramarins, **l'éco-prêt logement social Outre-mer** (éco-PLS Outre-mer), consiste en un prêt à taux variable indexé sur les variations du TLA, destiné aux collectivités, aux OLS

(1) Art. L. 102-12 du code de l'urbanisme.

(2) Art. R. 102-3 du code de l'urbanisme.

(3) Décret n° 2025-605 du 30 juin 2025 inscrivant certains pôles urbains de Mayotte parmi les opérations d'intérêt national mentionnées à l'article R. 102-3 du code de l'urbanisme et portant création d'une zone d'aménagement différé sur le territoire des communes de Dembéni, Koungou et Mamoudzou.

(4) Art. L. 102-13 du code de l'urbanisme.

(5) Ordonnance n° 2025-453 du 23 mai 2025 relative à la transformation de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte ; l'organisation du nouvel EPRDM est précisée par le décret n° 2025-786 du 7 août 2025 relatif à l'Établissement public de reconstruction et de développement de Mayotte.

(6) Loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.

(7) Art. D. 232-14 du code de la construction et de l'habitation.

et aux organismes bénéficiant de l'agrément relatif à la maîtrise d'ouvrage [1], ainsi qu'aux établissements médico-sociaux pour personnes âgées pour personnes handicapées. Y sont éligibles, en fonction des travaux réalisés, au regard d'un nombre de points défini par geste d'amélioration, les opérations de rénovation énergétique sur des logements dont les dates de dépôt de permis de construire sont antérieures au 1er mai 2010, mais aussi les opérations d'acquisition-amélioration si la rénovation énergétique intervient dans le même temps que l'acquisition du logement. Les travaux finançables concernent notamment l'amélioration de l'isolation et de la ventilation, l'installation de brasseurs d'air ou le remplacement de systèmes d'eau chaude sanitaire.

– À côté de cet éco-PLS existent d'autres types de prêts, tels que le **prêt Adaptéo**, bonifié par l'ADEME (destiné à permettre la réalisation de travaux de changement des vecteurs énergétiques au profit d'installations solaires thermiques, pour une durée maximale de 25 ans), ou le **prêt à l'amélioration** (PAM), finançant de nombreux types de travaux pour les opérations éligibles à la SALLS [2], avec un taux d'intérêt de TLA + 0,60 %.

Aux dispositifs destinés à l'amélioration du parc social s'ajoutent enfin plusieurs mécanismes mobilisables, dans le cadre de la LBU, pour **financer la rénovation du parc privé ultramarin** (9,8 % du total, soit 24,6 millions d'euros en 2025), dont bénéficient de façon prioritaire, sous conditions de ressources, les ménages modestes : ainsi de l'aide à l'amélioration de l'habitat (AAH, couvrant une fraction du coût prévisionnel des travaux d'amélioration effectués par des propriétaires occupants modestes et très modestes dans leur résidence principale, afin de prévenir les risques d'insalubrité, l'aide étant attribuée en priorité dans le périmètre des opérations de RHI [3]) ou de l'aide aux travaux de réduction de la vulnérabilité aux séismes dans les Antilles (financement par le fonds de prévention des risques naturels majeurs – FPRNM, dit « *fonds Barnier* » – de travaux de réduction de la vulnérabilité des logements privés face aux risques sismiques en Guadeloupe, en Martinique et à Saint-Martin, pour les logements situés en zone sismique 5, dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Séismes Antilles – PSA). Sur la période 2021-2025, la participation de l'État *via* la LBU au financement de travaux d'amélioration de l'habitat privé réalisés par les propriétaires occupants aux ressources modestes et très modestes s'est élevée à 122,9 millions d'euros, pour une moyenne de 813 logements réhabilités par an dans l'ensemble des DROM.

AE CONSOMMÉES SUR LA LBU (EN M€) POUR LA RÉHABILITATION DU PARC PRIVÉ

	2021	2022	2023	2024	2025
Guadeloupe	2,7	1,4	1,4	0,0	2,2
Martinique	18,1	16,8	10,9	9,9	13,8
Guyane	1,0	0,4	1,7	0,9	0,6
La Réunion	7,7	5,4	11,2	7,1	6,4
Mayotte	0,1	0,3	0,5	0,8	1,6
Total DROM	29,7	24,3	25,6	18,6	24,6

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après les réponses écrites par la DGOM.

(1) Art. D. 323-13 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Art. D. 323-21 du code de la construction et de l'habitation.

(3) Pour l'AAH, le montant de la subvention ne peut excéder 50 % de la dépense prévisionnelle subventionnable pour les ménages aux ressources modestes (éligibles au LLS) et 70 % de la dépense prévisionnelle subventionnable pour les ménages aux ressources très modestes (éligibles au LLTS).

2. Des modalités de financement additionnelles et complémentaires

a. Des aides fiscales décisives pour compléter les plans de financement

À ces dépenses budgétaires s'ajoutent des mesures d'incitation fiscales, dont certaines ont été instaurées dans le cadre de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer [(1)], afin d'accompagner les opérations de construction et de réhabilitation de logement sociaux : application d'un **taux réduit de 2,10 %** au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les opérations portant sur le logement social dans les DOM, **défiscalisation** de certains investissements productifs, **crédit d'impôt** pour l'acquisition ou la construction de logements sociaux, ou encore un dispositif de **réduction d'impôt** valable dans les COM. Au regard des montants impliqués, ces aides constituent l'une des principales ressources dans le montage financier des opérations de construction et de réhabilitation de logements sociaux dans les Outre-mer, comptant ainsi pour environ 27 % dans le montage financier total, contre 15 % pour les subventions LBU [(2)]. Dans ce contexte, le total des trois principales aides fiscales concernées s'élève, pour l'année 2025, à 309 millions d'euros.

Dépenses fiscales consacrées au logement social dans les Outre-mer en 2026

Sur les 19 dépenses fiscales recensées par le P123 *Conditions de vie Outre-mer*, six sont consacrées à la politique du logement social dans les Outre-mer :

– Crédit d'impôt à raison des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les DROM (44 entreprises bénéficiaires en 2024, 258 millions d'euros en 2024, *idem* pour 2025 et 2026) [(3)] et réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les collectivités d'Outre-mer et en Nouvelle-Calédonie (891 ménages bénéficiaires en 2024, 15 millions d'euros en 2024, 12 millions d'euros en 2025 et 2026) [(4)] ;

– Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés Outre-mer dans le secteur intermédiaire (66 entreprises bénéficiaires en 2024, 41 millions d'euros en 2024, 37 millions d'euros en 2025 et 2026) [(5)] ;

– Réduction d'impôt sur les sociétés à raison des investissements productifs neufs et des investissements dans le secteur du logement intermédiaire et social réalisés dans les collectivités d'Outre-mer et en Nouvelle-Calédonie (66 entreprises bénéficiaires en 2024, 31 millions d'euros en 2024, 2025 et 2026) [(6)] ;

(1) Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

(2) De fait, « ces outils constituent un important levier [de] financement […] et ont permis la réalisation d'importants programmes de construction (à titre d'exemple, le soutien financier de l'État au secteur immobilier par l'attribution d'aides notamment fiscales a permis de financer la construction et la réhabilitation de près de 40 000 logements sociaux sur les cinq dernières années, soit une moyenne de 8 000 logements par an *» (PAP du P123* Conditions de vie Outre-mer*, annexe au PLF pour 2026, p. 31).*

(3) Art. 244 quater *X* sq. *du code général des impôts.*

(4) Art. 199 undecies *C du code général des impôts.*

(5) Art. 199 septvicies *XI du code général des impôts.*

(6) Art. 244 quater *Y, 220 Z* sexies *et 233 O du code général des impôts.*

– Taux de 2,10 % pour les opérations relatives au logement social outre-mer (nombre non déterminé de bénéficiaires, 21 millions d'euros en 2024, 20 millions d'euros en 2025, 23 millions d'euros en 2026) (1) ;

– Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs pour la réhabilitation de logements sociaux réalisés jusqu'au 31 décembre 2029, dans les départements d'Outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises (8 048 ménages bénéficiaires en 2024, chiffrage : 22 millions d'euros en 2024, 20 millions d'euros en 2025, 21 millions d'euros en 2026) (2).

Récemment, la portée du crédit d'impôt de 40 % pour l'acquisition ou la construction de logements sociaux neufs (en vertu de l'art. 244 *quater* X du code général des impôts – CGI), qui vaut aussi pour la réhabilitation de logements achevés depuis plus de 20 ans et situés en zone de quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), a été étendue par la loi de finances pour 2024 (3), qui a supprimé ce critère de localisation géographique des opérations de rénovation ; de la sorte, y sont désormais éligibles les opérations de réhabilitation de logements achevés depuis plus de 20 ans hors QPV. S'ajoutent enfin à ces dispositifs fiscaux une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour une durée de 25 ans pour les opérations de construction de logements sociaux et de réhabilitation de logements sociaux de plus de 40 ans faisant l'objet d'une remise à neuf, ainsi que diverses incitations fiscales pour les investisseurs dans le logement intermédiaire (4).

b. Des aides au logement ayant connu un élargissement récent

Enfin, au-delà des dispositifs spécifiquement ultramarins, la politique du logement social dans les Outre-mer repose sur le versement des aides personnelles au logement APL, destinées à apporter une aide « *aux personnes qui rencontrent des difficultés pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir durablement* » (5), notamment *via* une assistance financière et un accompagnement dans les démarches, et qui sont inscrites au budget du P109 *Aide au logement* (16,1 milliards d'euros en AE et en CP prévus pour 2026, contre 16,7 milliards d'euros en LFI pour 2025 (6), pour l'ensemble de l'Hexagone). Ciblées sur les ménages aux ressources modestes, ce volet des aides à la personne inclut, d'une part, l'aide personnalisée au logement (APL) dans le cas des logements conventionnés, et, d'autre part, les allocations de logement, dans le cas des

(1) Art. 296 ter *C du code général des impôts.*

(2) Art. 199 undecies *A du code général des impôts.*

(3) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(4) Diverses incitations fiscales accompagnent l'investissement locatif privé dans les Outre-mer : avantages fiscaux liés au logement locatif intermédiaire (TVA à taux réduit de 10 % et créance d'impôt équivalente à la TFPB acquittée sur une durée maximale de 20 ans), accordés aux investisseurs seulement dans certaines zones tendues ; dispositif « Denormandie *» (réduction d'impôt sur le revenu pour les logements anciens situés dans les villes du plan national Action cœur de ville) ; ou encore dispositif «* Loc'Avantages *» (réduction d'impôt sur le revenu pour les propriétaires mettant leur logement en location dans le cadre d'une convention avec l'Agence nationale de l'habitat).*

(5) PAP du P109 Aide à l'accès au logement*, annexe au PLF pour 2026, p. 4.*

(6) Ibid.*, p. 4.*

logements non conventionnés [1] : allocation de logement sociale (ALS) à destination des ménages n'ayant aucune personne à charge, et allocation de logement familiale (ALF) au bénéfice des ménages ayant une ou plusieurs personnes à charge [2]. Pour l'ensemble des territoires ultramarins (DROM et COM), le nombre total d'allocataires s'élève ainsi, en 2025, à 210 292, pour une estimation de crédits exécutés de l'ordre de 806,9 millions d'euros, avec une forte croissance de l'ordre de 25,8 % entre 2024 et 2025.

MONTANT DES AIDES AU LOGEMENT VERSÉES DANS LES OUTRE-MER EN 2025

	Exécution des crédits budgétaires alloués à l'action 01 du P109 (aides personnelles au logement, en euros)			**Estimation 2025 (en euros)**
	2022	**2023**	**2024**	
Guadeloupe	116 498 516	117 404 111	128 250 205	161 303 741
Guyane	55 572 485	56 954 845	57 709 559	72 582 868
Martinique	105 767 566	104 699 867	106 112 788	133 460 915
La Réunion	340 598 821	342 601 163	346 160 286	435 375 126
Mayotte	3 018 266	3 231 887	3 260 855	4 101 266
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0
Polynésie française	0	0	0	0
Iles Wallis et Futuna	0	0	0	0
Saint-Pierre-et-Miquelon	19 902	32 673	48 165	56 193
Saint-Martin	9 925 682	9 789 208	0	0
Saint-Barthélemy	2 982	3 018	9 100	11 445
TAAF	0	0	0	0
Crédits non répartis	0	0	0	0
TOTAL	631 404 220	634 716 772	641 550 958	806 891 554

Source : Réponses écrites de la DHUP au questionnaire de la mission.

Récemment, la mise en œuvre des aides au logement dans les DROM a connu un élargissement aux effets concluants, mais encore incomplets. En effet, alors que, historiquement, les résidents des DROM (ainsi que de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon) bénéficiaient des deux allocations de logement sociale et familiale (ALS et ALF), mais pas de l'APL (en l'absence de conventionnement des logements locatifs sociaux), la portée des aides au logement dans les Outre-mer a fait l'objet d'une évolution importante avec **l'extension aux départements ultramarins du bénéfice de l'APL-Foyer**, prévue par la loi de finances pour 2022 [3], dans l'objectif d'améliorer l'équilibre des opérations de construction et de gestion des logements-foyers, et de mieux solvabiliser les résidents âgés. Cette extension a été précisée par un décret du 3 avril 2023, qui

(1) Art. L. 821-1 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Pour la France entière, ces aides ont bénéficié en 2024 à environ 5,7 millions de ménages locataires du parc privé et du parc social (20 % des ménages).

(3) Art. 175 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, portant ajout d'un art. L. 861-5-1 au code de la construction et de l'habitation.

expose les dispositions réglementaires applicables et propose des exemples de conventions-types (1), et un arrêté du même jour qui précise les caractéristiques des logements-foyers susceptibles de faire l'objet d'un conventionnement à l'APL (2). Comme le précise la DGOM, « *les exigences techniques et les plafonds qu'il définit, spécifiques à ce type de logement, évitent toute confusion avec les autres types de logements sociaux existant tout en permettant la mise en œuvre de l'ouverture au conventionnement à l'aide personnalisée au logement des logements-foyers* » (3).

À l'occasion des travaux de la mission, les acteurs du logement ultramarins ont pu souligner les bénéfices de cette mesure. Ainsi de l'Union professionnelle du logement accompagné (Unafo), qui indique que, « *avant la mise en place de l'APL-Foyer, l'absence de modèle économique du logement accompagné rendait les opérations compliquées à équilibrer. L'ouverture de l'APL a permis de construire des projets dans la pérennité.* » (4) **Plusieurs obstacles demeurent** cependant actifs : d'une part, un frein lié à la mobilisation du foncier et au travail de persuasion des élus locaux de l'utilité de ces logements ; d'autre part, une limite corrélée à l'absence de dispositifs ciblés sur les besoins des jeunes (foyers jeunes travailleurs – FJT, résidences habitat jeunes, résidences sociales jeunes actifs), dont le modèle économique reste aujourd'hui à conforter (5).

B. DES INTERVENTIONS COMPLÉMENTAIRES DES OPÉRATEURS ET DES COLLECTIVITÉS

Outre le rôle des services déconcentrés de l'État et de la DGOM, qui assure en lien avec les administrations sectorielles des ministères (à l'image de la DHUP) le pilotage des dispositifs présentés, le schéma des acteurs de la politique du logement dans les Outre-mer est complété par les interventions des opérateurs de l'État, tels que l'Agence nationale de l'habitat (Anah), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), et la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), ainsi que celles des collectivités qui, dans les DROM comme dans les COM, assurent une participation croissante au déploiement de dispositifs destinés à accélérer l'aménagement du parc de logements sociaux ou à faciliter l'accès des résidentes et des résidents ultramarins au logement.

---

(1) Décret n° 2023-248 du 3 avril 2023 relatif au conventionnement à l'aide personnalisée au logement des logements-foyers situés en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

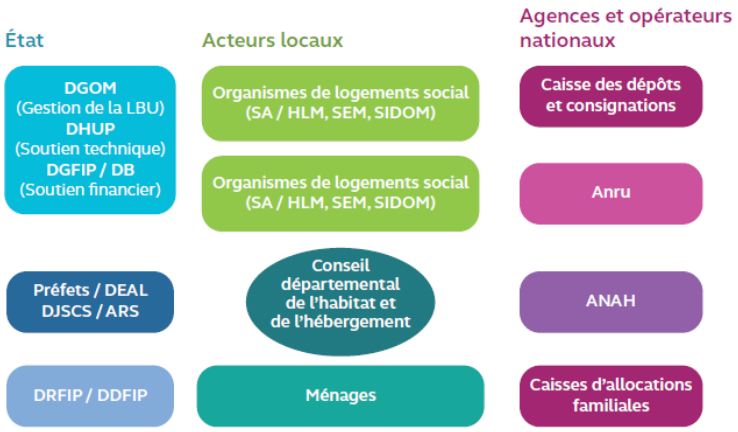
(2) Arrêté du 3 avril 2023 relatif aux caractéristiques techniques, aux plafonds de ressources et aux plafonds de redevance des opérations de construction, d'acquisition-amélioration ou d'amélioration et de conventionnement à l'aide personnalisée au logement des logements-foyers en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

(3) Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de l'Union professionnelle du logement accompagné (Unafo) au questionnaire de la mission.

(5) Comme le souligne ainsi l'Unafo, « il reste à finaliser le travail de conviction avec les conseils départementaux (et à un moindre degré avec les agences régionales de santé – ARS) pour les logements-foyers pour personnes âgées et handicapées et, les élus locaux ; et bien entendu à les décliner en projets et actions. La Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et les Caisses d'allocations familiales (CAF) doivent également mieux s'approprier les effets de la réforme également (mise en place des outils informatiques, compréhension et rapidité de mise en œuvre des processus, disparates selon les territoires). »

LES ACTEURS DU LOGEMENT DANS LES OUTRE-MER



Source : Cour des comptes, « Le logement dans les départements et régions d'Outre-mer »*, synthèse, 2020, p. 8.*

1. Un soutien marqué des opérateurs de l'État à la rénovation du parc

a. Des actions soutenues de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) au profit de la réhabilitation des logements privés

D'une part, l'Anah (1) assure dans les Outre-mer le déploiement de ses missions à travers deux champs d'intervention distincts : **des aides financières au développement de l'ingénierie locale** portée par les collectivités territoriales (études pré-opérationnelles, cofinancement de pactes territoriaux, opérations programmées de renouvellement urbain ou de rénovation des copropriétés dégradées) (2) et **des aides aux travaux** pour l'amélioration des logements privés, distribuées dans les cinq DROM au profit des propriétaires bailleurs, des syndicats de copropriétaires souhaitant réaliser des travaux de rénovation énergétique, des porteurs de projets de maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), et des propriétaires occupants et bailleurs, *via* les dispositifs MaPrimeRénov' (MPR), « *prime de transition énergétique liée à la réalisation de gestes de travaux* », et MaPrimeAdapt' (MPA), « *aide aux propriétaires occupants pour l'adaptation de leur logement lié à la perte d'autonomie ou au handicap* » (3), ouverte aux territoires ultramarins depuis le 1er janvier 2024.

Mis en œuvre de façon déconcentrée dans les DROM (les préfets étant les délégués territoriaux de l'agence dans les DROM et les DEAL ultramarines assurant le versement des programmes), le régime des aides de l'Anah a été au fil du temps adapté aux spécificités ultramarines : une dérogation à l'ancienneté des logements sur le dispositif MPR (2 ans au lieu de 15 ans, depuis 2022), une adaptation des gestes de travaux (depuis 2021), une ouverture et une adaptation du régime d'aide aux copropriétés (depuis juin 2023), une amélioration du financement des projets

---

(1) Rattachée au P135 du budget de l'État, l'Anah bénéficie de transferts budgétaires à hauteur de 2,3 milliards d'euros en AE et en CP dans la LFI pour 2025, et d'1,5 milliard d'euros environ en AE et en CP en 2026.

(2) Depuis 2024, à la suite du CIOM de juillet 2023, l'Anah indique avoir mis en place « une intervention sur le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon en ce qui concerne la rénovation énergétique pour les propriétaires occupants et à Saint-Martin en ingénierie *».*

(3) Réponses écrites de l'Agence nationale de l'habitat (Anah) au questionnaire de la mission.

de travaux lourds (depuis juin 2023), une ouverture de l'aide MPA pour tous les logements dans les Outre-mer à partir du 1er janvier 2024. D'autre part, dans le cadre de son animation inter-DROM engagée au début de l'année 2025, l'opérateur a lancé en juillet 2025 une enquête auprès des collectivités territoriales, des bailleurs et des DEAL « *pour connaitre leurs besoins en animation, leur niveau de connaissance des aides de l'Anah et leur articulation avec les aides locales. L'ensemble des résultats met en lumière des besoins de coordination, d'outillage commun et de partages d'expérience sur les articulations entre dispositifs locaux et nationaux.* » (1)

● **Un éventail de travaux adaptés aux spécificités ultramarines**. Dans ce cadre, soumis à condition de ressources, le versement de MaPrimeRénov', déployé depuis 2020 dans les Outre-mer et destiné aux propriétaires occupants et aux propriétaires bailleurs (2), assure le financement d'un spectre large de travaux des logements du parc privé : travaux d'amélioration de la toiture (isolation du toit : acquisition d'isolants pour les rampants de toitures, les planchers des combles et les toitures terrasses ; installation d'une surtoiture ventilée ou d'un système de protection solaire de la toiture ; pose d'une peinture thermo-réfléchissante), de protection des murs (isolation des murs, installation d'une protection solaire des murs, construction d'une paroi en briques de terre comprimée), amélioration des équipements de production d'eau chaude (installation d'un chauffe-eau solaire ou d'un chauffe-eau thermodynamique à accumulation), équipements de ventilation ou de rafraîchissement (brasseurs d'air fixes plafonniers, climatiseurs), travaux d'éclairage ou de chauffage, etc. (3)

● **Des aides en nette hausse**. En cumulé, la consommation des enveloppes déployées par l'Anah au profit de la réhabilitation du parc de logements privés ultramarins est marquée par une nette augmentation, passant de 984 000 euros en 2017 à 4,5 millions d'euros en 2024. Pour la seule année 2025, près de 4 millions d'euros (dont 2,8 en aides aux travaux et 1,19 en aides à l'ingénierie) ont ainsi été effectivement consacrés à la rénovation de 45 logements et à l'adaptation à l'autonomie de 183 logements. Cependant, après une augmentation massive du nombre de logements rénovés dans les DROM (pic à 9 707 en 2021, contre 700 en 2020, pour un montant de 21,5 millions d'euros, contre 1,8 l'année précédente), le versement de MaPrimeRénov' est marqué par une baisse continue des gestes de rénovation réalisés et des aides distribuées, qui peut s'expliquer, selon l'Anah, « *par une combinaison de plusieurs facteurs s'articulant autour d'une baisse de financement de chauffe-eau solaire, principal geste financé par MPR : 1 646 en 2023, 1 372 en 2024, 571 en 2025 (12/11), un accroissement de la lutte contre la fraude et une mobilisation accrue des aides du cadre de compensation* » (4). Pour l'année 2026, la dotation initiale de l'Anah pour les Outre-mer, déterminée par le conseil d'administration de l'agence, s'élève à 15,5 millions d'euros.

---

(1) Réponses écrites de l'Anah au questionnaire de la mission.

(2) Art. 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(3) Anah, Les aides financières 2024 en Outre-mer, *août 2024, pp. 5-28.*

(4) Réponses écrites de l'Anah au questionnaire de la mission.

DÉTAIL DES ENGAGEMENTS MAPRIMERÉNOV' (MPR) POUR LES 5 DROM (2020-2025)

Année	Nombre de logements rénovés MPR	Aides MPR distribuées (en euros)	Montants globaux des travaux générés (en euros)
2020	700	1 750 000	N/A
2021	9 707	21 527 187	36 290 386
2022	4 702	9 956 666	21 010 149
2023	3 488	12 362 806	26 964 718
2024	2 289	6 721 219	15 104 230
2025 (11/11)	895	2 890 519	7 306 674
Évolution 2023/2024	*- 34 %*	*- 46 %*	*- 44 %*

Source : Réponses écrites de l'Anah au questionnaire de la mission.

b. Quatorze projets de renouvellement urbain financés par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)

De plus, l'ANRU intervient dans les DROM *via* l'accompagnement de 14 projets de renouvellement urbain, qui concernent à la fois le parc social, les aménagements urbains et les équipements publics ou à vocation économique (1). Insérées dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), ces opérations représentent un montant d'environ 500 millions d'euros de subventions, pour un investissement global des opérations contractualisées de l'ordre d'un milliard d'euros (sur les 12 milliards de subventions de l'ANRU versées au titre du NPNRU, pour un investissement total de 48 milliards d'euros). Comme l'indique l'agence, l'apport en subvention, de l'ordre de 50 % des financements en moyenne dans les DROM (70 % en Guyane et à Mayotte, 50 à 70 % aux Antilles et à la Réunion), est supérieur au taux médian de 35 % observé dans l'Hexagone.

Un dispositif exceptionnel de soutien aux capacités d'ingénierie des DROM

En particulier, l'accompagnement délivré par l'ANRU met l'accent sur le renfort en ingénierie des collectivités ultramarines, au regard des pénuries de compétences rencontrées pour chaque territoire. Ces aides, déployées sur une durée de 7 à 8 ans, ont permis la création de 43 postes en équivalent temps plein (ETP) au titre du NPNRU dans les Outre-mer, afin de renforcer les capacités d'ingénierie des communes, avec un taux de financement de 70 %, soit un volume de 3 ETP par projet (contre 2 en moyenne dans l'Hexagone, avec un cofinancement de l'ordre de 50 % seulement). De surcroît, l'agence a également prévu le déploiement de 85 millions d'euros d'ingénierie interne et externe pour accompagner la conduite des opérations, renforcer les assistances à maîtrise d'ouvrage et faciliter le recours à des maîtres d'œuvre ; en parallèle, elle a déployé 7 missions d'appui à l'élaboration du NPNRU dans les DROM depuis 2014, sous maîtrise d'ouvrage de l'ANRU et avec une prise en charge à 100 % pour un montant total de 850 000 euros. Enfin, l'ANRU a mis en place une École du renouvellement urbain, dispensant « *une formation sur les sujets de résorption de l'habitat informel dans une*

(1) Ces projets se déploient dans chacun des DROM et concernent des ensembles d'habitat social (Guadeloupe, La Réunion), des quartiers anciens de centre-ville (Saint-Laurent-du-Maroni, Cayenne, Fort-de-France), un quartier en développement (Saint-Pierre de La Réunion) ou des zones d'habitat informel (Mayotte, Cayenne, Matoury, Saint-Laurent-du-Maroni, Fort-de-France, Les Abymes) ; sur ces sites, les objectifs opérationnels fixés par l'agence pour les Outre-mer se déclinent en 3 450 logements sociaux et privés indignes à démolir, 6 000 logements neufs à produire, 38 équipements publics et 61 opérations d'aménagement.

approche d'aménagement urbain, qui réunit des acteurs de tous les DROM, en poste sur le NPNRU, mais aussi sur d'autres problématiques de renouvellement urbain comme Petites Villes de Demain. L'animation assurée par un expert en intervention opérationnelle sur l'habitat privé dégradé fait appel aux compétences des ministères concernés dans une logique d'échanges d'expérience. Cette formation s'est tenue pour la première fois en décembre 2024 et devrait être renouvelée en 2026. » (1)

Sur l'année 2025, la mise en œuvre de projets ultramarins de renouvellement urbain a connu une forte progression : + 12 points, passant à une proportion d'opérations contractualisées de 72 % (361 millions d'euros) et à un taux d'engagements financiers de 43 % (156,7 millions d'euros) ; d'après l'agence, l'ensemble des projets seront achevés à l'horizon 2032. Ont été ainsi livrés, en 2025, en Guyane, les espaces publics des berges du Maroni à Saint-Laurent (avec une mise en chantier de l'école Christiane-Taubira à Cayenne) ; en Martinique, des démolitions liées au recyclage foncier (en parallèle de la poursuite du chantier de l'aménagement du boulevard Modock et de l'aménagement du secteur Bon Air) ; en Guadeloupe, la maison de quartier Bergevin (avec la poursuite du chantier de l'aménagement de la ZA Est et la construction de nouveaux logements sur les parcelles P19/P20 à Grand Camp) ; à Mayotte, la résidence jeunes actifs d'AL'MA à Kawéni et l'aménagement de la zone scolaire (construction d'un internat d'excellence, d'une cantine et d'équipements sportifs, co-financés par l'ANRU et le rectorat) ; enfin, à La Réunion, la résidence Victoria (SHLMR) à Saint-André, avec démolition partielle de 6 logements et travaux de réhabilitation, et les aménagements de l'avenue Roméro et de la rue de la Guadeloupe au Port (2).

Cependant, la revue nationale des projets du NPNRU réalisée le 20 mai 2025 à la demande de la ministre chargée du logement permet de conclure à **des résultats en retrait dans les Outre-mer par rapport à l'Hexagone** : ainsi, si 84 % des opérations prévues étaient lancées à cette date (88 % en janvier 2026) dans la France entière et que 25 % d'entre elles étaient déjà livrées (30 % en janvier 2026), reflétant l'accélération de la mise en œuvre du programme, 82 % seulement des projets étaient démarrés dans les DROM et 12 % livrés ; ce retard ultramarin s'explique, selon l'ANRU, par une contractualisation plus tardive.

2. Un concours additionnel des collectivités à l'aménagement du parc

En complément des interventions de l'État, les collectivités territoriales, du fait de leurs compétences en termes de promotion du développement économique et social (3) et de planification territoriale (4), assurent des interventions complémentaires et diversifiées à l'échelle régionale dans le champ de la politique du logement social.

---

(1) Réponses écrites de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'ANRU au questionnaire de la mission.

(3) Art. L. 4221-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

(4) Art. L. 4433-7 du CGCT.

a. Un cofinancement des opérations de construction

● **En Guadeloupe, un co-financement des opérations de construction et de réhabilitation**. À titre d'illustration, en Guadeloupe, le département assure le co-financement des opérations de construction de LLTS (*via* un engagement financier d'environ 320 000 euros par an en moyenne au cours des dix dernières années), l'octroi de garanties d'emprunt en complément des communes pour garantir les prêts des organismes de logement social, ou encore des actions d'amélioration de l'habitat (avec un dispositif d'aide à destination des propriétaires occupants et une participation à hauteur de 150 000 euros par an en moyenne au dispositif partenarial d'amélioration de l'habitat – DPAH). En outre, la collectivité abonde le FRAFU, dans le cadre d'un protocole d'accord en cours de signature.

De même, la région Guadeloupe fournit une participation au DPAH guadeloupéen (à hauteur de 511 000 euros par an en moyenne au cours des dix dernières années) et a mis en œuvre une aide régionale de solidarité à l'amélioration de l'habitat (ARSAH), ainsi que plusieurs petits dispositifs d'aides aux travaux de rénovation (*e.g.* une « *prime à la citerne* » destinée à financer des récupérateurs d'eau de pluie individuels). Ces deux partenaires territoriaux, en lien avec la caisse d'allocations familiales (CAF de la Guadeloupe, qui assure le co-financement du LLTS à hauteur de 587 000 euros annuels en moyenne et contribue au financement du DPAH), ont d'après la DEAL participé au financement de l'aménagement du parc social « *à hauteur de 2,14 millions d'euros en moyenne par an sur les 10 dernières années, contre 32 millions d'euros en moyenne pour l'État* » (1).

● **En Guyane, des interventions multiples dans l'aménagement du parc social**. Acteur de premier plan de la politique du logement social, la Collectivité territoriale de Guyane (CTG) exerce un rôle structurant dans le pilotage, la coordination et l'animation des dispositifs locaux destinés à améliorer la qualité de l'habitat sur le territoire, en collaboration étroite avec l'État, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les bailleurs sociaux. À ce titre, elle octroie un soutien financier aux opérations de construction et de réhabilitation de logements sociaux *via* plusieurs dispositifs : un financement des opérations de LLTS à hauteur de 1 000 euros par logement ; l'octroi de garanties d'emprunt aux bailleurs sociaux pouvant atteindre 60 % des prêts contractés ; le financement des certifications « *NF Habitat* » et « *Haute qualité environnementale* » (HQE, de 1 000 à 3 000 euros par logement) ; et le soutien à l'accession sociale à la propriété, avec des subventions allant jusqu'à un montant de 5 000 euros par logement construit. Au-delà du strict champ du logement social, la collectivité déploie également des interventions diverses pour faciliter l'aménagement et la rénovation du parc privé ainsi que l'aménagement du territoire (subventions des réhabilitations de logements privés jusqu'à un montant de 8 000 euros, financement de projets d'aménagement du territoire *via* le FRAFU).

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

b. Des interventions directes en matière de gouvernance et de rénovation

À La Réunion, le Conseil régional intervient dans la politique du logement social *via* la structuration d'instances régionales de gouvernance [(1)]. Ainsi, au-delà de sa compétence en termes de planification régionale, la région a mis en place une gouvernance régionale de l'aménagement du territoire, qui découle des réflexions menées dans le cadre des plans Logement Outre-mer (PLOM) 1 et 2. Comme l'indique le Conseil régional, « *cet engagement s'inscrit dans une volonté politique forte de structurer et de coordonner l'action des différents acteurs de l'aménagement réunionnais afin de soutenir efficacement les opérations, d'accélérer la production de logements et de répondre collectivement aux défis du territoire : sobriété foncière, adaptation au changement climatique, crise du logement, développement économique* » [(2)].

Cette gouvernance se matérialise par la création d'un nouvel outil de structuration de l'aménagement régional, dont l'installation a eu lieu le 10 février 2026, et qui prend la forme d'un espace d'échanges, de concertation et d'orientation, comprenant des groupes techniques et une instance politique, et réunissant l'État, le département, les différents EPCI réunionnais, la branche locale de l'association des maires, l'Établissement public foncier de La Réunion (EPFR), l'Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH) et les opérateurs du logement social. Il a notamment pour objectifs « *d'identifier les priorités d'intervention des politiques publiques en matière d'aménagement du territoire à l'échelle régionale ; d'optimiser, d'adapter et de coordonner les dispositifs financiers ; de proposer des adaptations des textes réglementaires au contexte local ; d'accompagner de manière coordonnée et concrète les porteurs de projets pour la réalisation effective des opérations (dont le déblocage d'opérations) ; et de partager des informations, des expériences et des expertises entre acteurs de l'aménagement* » [(3)]. D'après le Conseil régional, les premières pistes de travail ont déjà permis d'identifier des obstacles problématiques et d'engager le déblocage d'opérations sur le territoire.

À La Réunion, des dispositifs volontaristes d'aide au logement

En parallèle de sa compétence d'animation de l'aménagement territorial, la région Réunion participe à la politique du logement social au moyen de dispositifs d'accompagnement, indépendants des aides versées dans le cadre de la LBU :

● **une contribution au FRAFU**, pour les opérations contribuant au développement d'une offre intermédiaire (PLS et PSLA), avec 6 millions d'euros de subventions versées entre 2020 et 2025. En parallèle, la région a mis en place fin 2025 un nouveau dispositif de financement complémentaire au FRAFU destiné à soutenir les opérations d'aménagement comprenant au moins un programme de logements sociaux se trouvant

(1) En termes d'ingénierie, la Région Réunion indique disposer de 3 ETP sur la question du logement et de l'aménagement opérationnel et 5 ETP pour les problématiques relatives à la planification territoriale (équipe en charge de la révision du SAR et de sa mise en œuvre).

(2) Réponses écrites du Conseil régional de La Réunion au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

dans une situation de blocage financier ; ce dispositif s'inscrit dans le cadre du contrat de convergence territorial (CCT) et dispose d'une enveloppe de 4 millions d'euros ;

● **un soutien aux opérations engagées dans cadre du label Gestion intégrée des eaux pluviales** (GIEP), qui vise à promouvoir la mise en œuvre de solutions fondées sur la nature pour la gestion des eaux pluviales, afin de diminuer l'incidence environnementale de la production de logements. Dans ce cadre, la région a officialisé en mai 2025 son soutien à la diffusion de ce label, diffusé par l'organisme CERQUAL/QUALITEL, par le biais d'un financement des frais de labellisation pour les maîtres d'ouvrage engagés dans cette démarche (avec un plafonnement de l'aide à 10 000 euros pour une action de sollicitation du label). Comme l'indique le Conseil régional, ces solutions labellisées « *ont démontré leur capacité à diminuer de manière importante les coûts d'aménagement des opérations (jusqu'à 30 % estimé par exemple pour la zone d'aménagement concerté – ZAC – Paniandy à Bras-Panon entre un aménagement classique et un aménagement GIEP), tout en facilitant l'adaptation des logements au changement climatique (diminution des ruissellements et renouvellement de la ressource en eau par l'infiltration)* » [(1)] ;

● **une participation financière au fonctionnement des organismes territoriaux** contribuant à la connaissance du parc de logements et à l'amélioration de l'accès au logement : l'organisme de foncier solidaire (OFS) piloté par le Territoire de l'Ouest, l'AGORAH, ou l'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL) réunionnaise ;

● enfin, la mise en place de **dispositifs de soutien à la rénovation énergétique des logements**, au bénéfice des bailleurs et des ménages. D'une part, en qualité d'autorité gestionnaire du programme opérationnel européen FEDER – FSE + pour la période 2021-2027, la région apporte aux bailleurs une aide pour le financement de la rénovation et de la réhabilitation énergétique et thermique du parc social ainsi que l'installation de chauffe-eaux solaires collectifs (en particulier pour les opérations d'isolation, de protection solaire, de production d'eau chaude et de chauffage solaire, les solutions de confort thermique et bioclimatique, l'éclairage et les systèmes électriques à faible consommation, ou encore les équipements économes en eau), à hauteur de 85 % des projets et avec une enveloppe initiale de 20 millions d'euros, dans l'objectif de financer la rénovation de 1 700 logements à l'horizon 2029.

D'autre part, la région accompagne les foyers les plus modestes dans la lutte contre la précarité énergétique, *via* plusieurs programmes : un service local d'intervention pour la maîtrise de l'énergie (SLIME, en partenariat avec EDF, à hauteur de 2 millions d'euros par an environ, pour 5 000 bénéficiaires), le programme Écosolidaire, finançant l'installation de chauffe-eaux solaires et individuels avec un très faible reste à charge pour les ménages (3 millions d'euros par an, environ 1 300 à 1 500 bénéficiaires annuels), ou encore un nouveau dispositif inauguré en 2026 pour faciliter le financement de l'installation de panneaux photovoltaïques par les ménages modestes.

Au titre du CCT 2024-2027, la région participe enfin au financement de travaux d'aménagement (hors NPNRU) des espaces extérieurs, en particulier dans les logements sociaux collectifs, pour améliorer la vie quotidienne des résidentes et des résidents, avec un montant total prévisionnel de 4,2 millions d'euros sur la période (reconduction de la mesure prévue dans le CCT 2029-2022) ; à l'heure actuelle, 5 dossiers ont déjà été engagés, pour un montant total de 336 000 euros.

(1) Réponses écrites du Conseil régional de La Réunion au questionnaire de la mission.

II. UNE POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL QUI ÉCHOUE À RÉPONDRE AUX BESOINS DES TERRITOIRES ULTRAMARINS

Alors qu'il ressort des objectifs que la loi lui assigne que la politique du logement social a pour vocation de « *favoriser une offre de logements qui, par son importance, […] soit de nature à assurer la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation* » (1) et de mettre en œuvre l'effectivité du droit au logement (2), vos rapporteurs constatent que celle-ci échoue dans les Outre-mer à apporter une réponse satisfaisante à ces objectifs. Décrochage quantitatif, inadéquation qualitative, inefficience des aides, défaillances partagées, dans un contexte de dégradation de la crise ultramarine de l'habitat : 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.

Malgré des rapports successifs, des constats réitérés

L'efficacité de la politique du logement social Outre-mer a fait l'objet de constats nombreux partagés par de précédents rapports évaluatifs.

– Pour la Cour des comptes, qui a consacré en 2020 un rapport public thématique au « *logement dans les départements et régions d'Outre-mer* » (3), malgré la valeur cumulée des moyens investis par l'État dans l'aménagement du parc social ultramarin (3,6 milliards d'euros en subventions et en dépenses fiscales entre 2002 et 2017), la mise en œuvre de cette politique est affectée par de nombreuses limites de nature administrative : un ministère des Outre-mer qui peine à donner un cap, des services déconcentrés impuissants à affermir l'opérationnalité des opérations, des collectivités à la situation financière dégradée, et des OLS confrontés à une croissance rapide de la demande.

– Pour la délégation sénatoriale aux Outre-mer**,** qui a consacré en 2021 un rapport d'information à la politique du logement ultramarin (4), l'échec du plan logement Outre-mer (PLOM 1) réside dans une approche « *descendante* » qui a jusqu'alors prévalu, au détriment d'une approche territorialisée et concertée. Malgré la mobilisation d'outils budgétaires et fiscaux ciblés, les dispositifs engagés dans les territoires *via* la LBU souffrent d'un manque critique de cohérence et de pertinence au regard des besoins, dans un contexte de diminution des crédits du P123 (pour la LBU, passage de 270 millions d'euros en 2010 à 210 millions d'euros en 2020) et de sous-consommation récurrente (avec un taux d'exécution inférieur à 90 % entre 2017 et 2019).

– Enfin, pour la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale, qui a dédié en 2022 un rapport d'information à la problématique de l'habitat ultramarin (5), il est nécessaire de rompre avec une approche quantitative détachée des besoins réels des territoires, et d'adopter une approche plus qualitative qui doit se traduire par une diversification de l'offre de logements locatifs sociaux et une incitation à la modération des loyers.

(1) Art. L. 301-1-I du code de la construction et de l'habitation.

(2) Art. L. 301-1-II du code de la construction et de l'habitation.

(3) Cour des comptes, rapport public thématique, « Le logement dans les départements et régions d'Outre-mer *», septembre 2020.*

(4) Sénat, rapport d'information n° 728 précit.

(5) Assemblée nationale, rapport d'information n° 5033 précit.

A. UNE PROFONDE INADÉQUATION DU PARC AUX ÉVOLUTIONS DE LA DEMANDE

Malgré une indéniable dynamique de livraisons, marquée par une augmentation moyenne du parc de l'ordre de 13,2 % entre 2019 et 2026, un constat s'impose : le parc social ultramarin reste, d'un point de vue à la fois qualitatif et quantitatif, très largement inadapté aux besoins des territoires et aux caractéristiques générales de la demande ; cette inadaptation se manifeste sous un prisme à la fois quantitatif et qualitatif.

ÉVOLUTION DU PARC DE LOGEMENTS AIDÉS (LLS, LLTS, PLS, LLI) PAR TERRITOIRE

	Parc de logements aidés (2019)	Parc de logements aidés (2022)	Parc de logements aidés (2026)	Évolution 2026/2019	Nombre de logements total	Proportion des logements aidés dans le parc total
Guadeloupe	37 004	35 772	40 044	+ 8,2 %	237 578	16,9 %
Martinique	33 198	34 413	35 510	+ 7,0 %	220 301	16,1 %
Guyane	18 243	20 310	22 501	+ 23,3%	100 424	22,4 %
La Réunion	75 654	79 243	84 988	+ 12,3 %	400 595	21,2 %
Mayotte	275	2 500	3 008	+ 993,8 %	-	4,7 %
Total 5 DROM	164 374	172 238	186 051	+ 13,2 %	984 625	18,9 %
Total France	5 089 800	-	5 319 414	+ 4,5 %	38 400 000	13,9 %

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

1. Un décrochage quantitatif marqué entre offre et demande de logements

Alors que la demande de logements sociaux connaît, dans les Outre-mer, une croissance ininterrompue, l'offre disponible, en stock comme en flux, ne permet pas d'absorber la dynamique des besoins. Marqué par l'effet conjugué de l'augmentation des demandes et la baisse des attributions, ce décrochage quantitatif contribue à accroître les tensions structurelles au sein d'un parc sous-dimensionné et à restreindre l'effectivité du droit au logement, signalant **une réelle faiblesse de la conception de la politique du logement social ultramarine**.

a. Un effet de ciseaux entre hausse de la demande et chute des attributions

● **Une accélération manifeste de la demande de logements sociaux**. D'une part, la demande de logements sociaux est marquée, dans les Outre-mer, par une augmentation massive depuis une quarantaine d'années (entre 1985 et 2025), qui a récemment connu une nette accélération. À la lecture des données issues du système national d'enregistrement de la demande (SNE), il apparaît que le nombre de demandes actives au moins un jour dans l'année, pour l'ensemble des DROM (hors Mayotte), a crû de 112 000 en 2019 à 128 000 en 2023, soit une hausse de 14,3 %, proportionnellement plus importante que celle observée en moyenne nationale (+ 11,9 %, avec un passage de 3,5 à 3,9 millions de demandes actives au moins un jour). Autrement dit, **le nombre de demandeurs augmente plus vite dans les Outre-mer que dans l'Hexagone**, cette hausse étant essentiellement

portée par la dynamique des demandes enregistrées en Guyane et à La Réunion, où la croissance de la demande est deux fois plus rapide que la moyenne nationale (1).

ÉVOLUTION DES DEMANDES ACTIVES AU MOINS UN JOUR DANS LES OUTRE-MER

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2019/2023
Guadeloupe	21 900	20 300	19 400	20 900	23 800	+ 8,7 %
Martinique	20 700	19 600	19 500	20 000	21 300	+ 2,9 %
Guyane	16 100	16 400	19 400	18 100	19 200	+ 19,3 %
La Réunion	53 400	54 100	56 900	59 500	64 500	+ 20,8 %
Total 4 DROM	112 000	110 400	115 200	118 500	128 800	+ 14,3 %
Total France	3 465 900	3 403 900	3 543 800	3 662 800	3 878 000	+ 11,9 %

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

De la même façon, autre indicateur pertinent pour analyser l'évolution de la demande de logements sociaux, le nombre de demandes effectives au 31 décembre de chaque année, c'est-à-dire des demandes en attente à la fin de l'année, a également connu, au cours des sept dernières années, une importante progression, passant de 66 784 en 2019 à 103 411 en 2025, soit une hausse moyenne de 54,8 % dans les DROM, relativement homogène pour chacun des territoires, à l'exception de Mayotte, qui connaît une augmentation exponentielle de la demande.

ÉVOLUTION DES DEMANDES EN ATTENTE AU 31 DÉCEMBRE DE CHAQUE ANNÉE

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2019/2025
Guadeloupe	11 695	10 367	10 598	12 802	15 078	15 872	16 490	+ 41,0 %
Martinique	12 533	11 846	12 029	13 150	14 129	14 964	15 748	+ 25,7 %
Guyane	10 077	12 555	11 402	12 005	13 167	14 658	16 046	+ 59,2 %
La Réunion	32 401	33 166	35 918	39 217	44 278	49 074	51 261	+ 58,2 %
Mayotte	78	200	1 318	2 210	2 983	3 318	3 866	+ 4 856,4 %
Total 4 DROM	66 784	68 134	71 265	79 384	89 635	97 886	103 411	+ 54,8 %

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

Cette trajectoire de la demande se confirme à la lecture des différentes situations locales. Ainsi, à La Réunion, le nombre de demandes enregistrées dans le SNE au 31 décembre est passé de 32 401 en 2019 à 51 261 en 2025, soit une hausse de 58,2 % en sept ans (2). Révélatrice de l'ampleur des besoins, au sein de ce volume global, la part des nouvelles demandes est de l'ordre de 61 % en 2024, avec 22 000 radiations au cours de l'année, dont 6 300 à la suite de l'attribution d'un

(1) *ANCOLS,* Panorama des DROM 2025*, 2026 : «* L'évolution de la demande en logement social est positive dans les 4 DROM. Toutefois, la demande en Martinique et Guadeloupe croît moins vite que la moyenne nationale, tandis que la croissance de la demande en Guyane et à la Réunion est deux fois plus rapide. *»*

(2) *ARMOS-OI,* Rapport annuel. Édition 2026*, p. 18 : l'entrée en vigueur de nouveaux dispositifs a permis de fiabiliser le décompte des demandes : «* avec la mise en place du dossier unique à la création, à l'initiative des bailleurs sociaux et de l'association GEOD (Gestion, Enregistrement, Observation de la Demande), l'ensemble des demandes de logement déposées auprès des bailleurs et de certaines collectivités est désormais enregistré dans un fichier commun, le SNE. *»*

logement et 14 600 pour non-renouvellement [1]. Dans ce contexte, marqué par une nette concentration de la demande dans certains EPCI (30 % pour la CINOR, 27 % pour le TO, 18,4 % pour la CIVIS, 12,3 % pour la CASUD et 12,1 % pour la CIREST) [2], les demandeurs de logements sociaux réunionnais connaissent d'importantes difficultés socioéconomiques : ainsi, 39 % d'entre eux disposent de revenus d'activité, contre 58 % en moyenne nationale, et 19 % sont bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), contre 9 % en moyenne nationale. Ces chiffres soulignent « *la fragilité socio-économique plus marquée du territoire et les difficultés d'accès à l'emploi qui restent structurelles* » [3].

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDES ACTIVES AU MOINS UN JOUR À LA RÉUNION

Source : ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2026, *p. 18.*

Des caractéristiques de la demande de logements sociaux dans les Outre-mer qui diffèrent de celles observées dans l'Hexagone

Dans ce contexte d'accélération manifeste de la demande, trois caractéristiques révèlent les particularités de la demande de logements sociaux dans les Outre-mer :

– **un taux de recours plus élevé que la moyenne nationale**. L'importance du poids occupé par le secteur du logement social dans les Outre-mer se constate à la lecture du taux de recours (part des demandeurs parmi les ménages, en moyenne annuelle sur la période 2019-2023), qui s'élève d'après l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) à 13,4 % en Guadeloupe, 12,6 % en Martinique, et surtout 22,4 % en Guyane et 18,7 % à La Réunion, soit une proportion nettement plus élevée qu'en moyenne nationale (12,0 %). Dans l'absolu, il n'en reste pas moins que ce taux de recours demeure faible au regard de l'ensemble des besoins de logements observés dans les DROM : en effet, les ménages modestes ont des taux de recours plus faibles, du fait de loyers trop élevés. Il en ressort que seuls 26 % des ménages ultramarins éligibles résident effectivement dans le parc social, soit environ 15 % de la population ultramarine ;

(1) Conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement (CDHH) de La Réunion, Rapport annuel, *février 2025, p. 6.*

(2) Réponses écrites de la préfecture de La Réunion au questionnaire de la mission.

(3) Ibid., *p. 19.*

– **une précarité accrue des demandeurs**. De plus, les caractéristiques socio-économiques des ménages demandeurs d'un logement social dans les DROM sont très différentes de celles observées dans l'Hexagone. D'une part, la part des demandes émanant de familles monoparentales excède de loin la moyenne nationale (55 % en Guyane, 33,7 % en Martinique, 47,8 % en Guadeloupe et 39,1 % à La Réunion, contre 22,3 % en moyenne nationale). D'autre part, la part des chômeurs parmi les demandeurs est plus élevée dans les DROM (40 % en Guadeloupe 35 % en Martinique, plus de 30 % à La Réunion et près de 35 % en Guyane) que dans l'Hexagone (15 %). Enfin, la part des demandeurs dont les revenus mensuels par unité de consommation n'excèdent pas 600 euros dans le volume total des ménages demandeurs ultramarins est bien plus importante dans les Outre-mer (près de 40 % à La Réunion, 35 % en Guyane, 30 % en Martinique et en Guadeloupe) que dans l'Hexagone (17 %) ;

– **une proportion élevée de propriétaires occupants parmi les demandeurs**. Enfin, alors que le taux de recours au logement social des ménages propriétaires occupants dépasse à peine 1 % en moyenne nationale, celui-ci connaît des proportions considérables dans les Outre-mer, atteignant près de 40 % en Guyane, 17 % à La Réunion et en Guadeloupe, et 15 % en Martinique, réalité qui constitue le corollaire de la vétusté et de l'indécence d'une part importante du parc de logements privés dans les DROM, poussant les propriétaires éligibles à souhaiter obtenir un logement dans le parc social [(1)].

● **Une diminution inquiétante des attributions en volume et en proportion**. D'autre part, à rebours de la hausse de la demande, la chute des attributions provoque avec cette dernière un effet de ciseaux aux répercussions préoccupantes. Révélateur de l'insuffisance des logements disponibles, le volume d'attributions a en effet connu dans les DROM une chute prononcée au cours des cinq dernières années, passant de 14 800 en 2019 à 10 300 en 2023 (hors Mayotte), soit une diminution de 30,4 % sur la période. Au-delà d'un volume numérique, cette baisse se confirme à la lecture de l'évolution du taux d'attribution (nombre d'attributions sur nombre de demandes actives au moins un jour), qui passe de 13,2 % en 2019 à 8,0 % en 2023 dans les Outre-mer (soit une baisse de - 5,2 points, contre - 3,0 en moyenne nationale) signalant une croissance importante de la part de demandes insatisfaites et un vif décrochage par rapport à l'Hexagone [(2)].

Parmi les DROM, La Réunion est le territoire le plus touché par cette baisse des attributions, avec une chute globale du taux d'attribution de 7,6 points entre 2019 et 2023. Numériquement, cette baisse se concrétise, après un plateau d'environ 8 000 attributions nouvelles annuelles jusqu'en 2017, par un passage de 8 577 attributions en 2019 à 5 357 en 2023, puis à 6 392 en 2024 et 6 093 en 2025. En termes de répartition des attributions, celles-ci bénéficient, aux deux tiers, aux ménages résidant déjà dans la commune dans laquelle se trouve le logement attribué (66,65 % des attributions, dont 66,62 % pour la Communauté intercommunale du Nord de La Réunion – CINOR, 68,59 % pour le Territoire de l'Ouest – TO, 68,02 %

(1) Données issues du fichier démographique sur les logements et les individus (Fidéli) 2022 de l'Insee.

(2) Cette tendance s'observe également dans l'Hexagone, avec une dynamique de baisse généralisée des attributions de 454 000 en 2019 à 393 000 en 2023, soit - 13 % sur cinq ans, qui s'explique en partie par une réduction des rotations et de l'accroissement net du parc ; en conséquence, le taux d'attribution passe, en moyenne nationale, de 13,1 % à 10,1 % sur la période.

pour la Communauté intercommunale Réunion Est – CIREST, 14,61 % pour la Communauté intercommunale des villes solidaires – CIVIS, et 66,22 % pour la Communauté d'agglomération du Sud – CASUD). Cette adéquation géographique se vérifie en particulier à Sainte-Rose (88,24 %) et à Trois-Bassins (93,10 %), où « *4 attributions sur 5 sont destinées à des ménages logés dans la commune* » (1) ; à l'inverse, moins de la moitié des attributions s'adressent à des ménages logés dans la commune pour Bras-Panon (42,86 %) et Les Avirons (47,90 %).

ÉVOLUTION DES ATTRIBUTIONS EN VOLUME ET EN PROPORTION DANS LES DROM

		Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Total 4 DROM	Total France
2020	*Nombre d'attributions*	2 600	1 700	1 600	6 900	12 800	385 000
	Taux d'attribution	12,3 %	8,3 %	9,4 %	12,4 %	11,6 %	11,0 %
2021	*Nombre d'attributions*	2 800	1 700	1 800	7 000	13 300	436 000
	Taux d'attribution	14,4 %	8,5 %	9,0 %	12,1 %	11,5 %	12,3 %
2022	*Nombre d'attributions*	3 100	1 900	2 000	6 200	13 200	418 000
	Taux d'attribution	14,8 %	9,4 %	11,0 %	10,3 %	11,1 %	11,4 %
2023	*Nombre d'attributions*	2 900	2 000	1 800	5 400	10 300	393 000
	Taux d'attribution	12,1 %	9,1 %	9,3 %	8,2 %	8,0 %	10,0 %

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

Quant aux délais des attributions, le délai moyen d'attribution se situe à La Réunion sur une nette trajectoire d'augmentation, passant de 16,4 mois en 2023 à 18 mois en 2024, contre 12,6 en 2020 (2). Cette hausse signale **une dégradation de l'efficience du processus d'attribution des logements sociaux**, qui se traduit mécaniquement par une baisse des attributions prononcées au bénéfice des ménages dont l'ancienneté est inférieure à un an (de 49,7 % en 2023 à 45,7 % en 2024, soit une chute de 4 points en un an) et à deux ans (de 75 % en 2023 à 73 % en 2024) ; et par une hausse de la proportion des logements attribués à des ménages dont l'ancienneté est supérieure à trois ans (de 10 % en 2023 à 13,5 % en 2024). En définitive, cette dynamique d'attributions contribue à entraver la mobilité résidentielle au sein du parc (avec un recul des demandes de mutation ayant obtenu satisfaction de 21 % en 2022 à 19 % en 2024) et à accroître la tension pour l'obtention d'un logement de petite taille (10,9 % des attributions, mais 17,4 % des demandes pour les logements de type 1 – T1 – selon le CDHH).

(1) CDHH de La Réunion, Rapport annuel, *février 2025, p. 8.*

(2) Aux termes du CDHH de La Réunion, « le TO présente le délai moyen d'attribution le plus long, avec 22 mois, devançant la CIVIS avec 20 mois, puis enfin la CINOR avec 18 mois. Les délais sont plus faibles dans les territoires de la CIREST et de la CASUD (16 mois) *» (*ibid.*, p. 8).*

b. Une offre de logements sociaux nettement insuffisante

Malgré l'urgence des besoins, le parc de logements sociaux, en stock comme en flux, demeure très largement sous-dimensionné pour constituer une réponse pertinente et adéquate à la problématique de l'habitat dans les Outre-mer.

● **Un sous-dimensionnement structurel du stock de logements sociaux**. D'un point de vue quantitatif, le parc de logements sociaux ultramarins (186 051 unités au 1er janvier 2026, soit 18,9 % du parc total dans les DROM) s'avère insuffisant au regard des demandes enregistrées, des délais d'attente pour l'attribution d'un logement et de l'ampleur de l'habitat indigne et informel. Ainsi, d'après l'Union sociale pour l'habitat Outre-mer (USHOM), du fait d'un retard de l'ordre d'une vingtaine d'années dans le déploiement des politiques de l'habitat social dans les Outre-mer, 110 000 logements sociaux supplémentaires seraient nécessaires à court terme pour répondre aux besoins (1) ; de même, la DGOM estime que ce déficit s'élèverait aujourd'hui à 100 000, avec un besoin annuel de production de 8 600 à 10 400 logements (2). Si ce besoin de logements supplémentaires touche l'ensemble des DROM, la Guyane et Mayotte sont particulièrement concernés : 12 943 logements sociaux seraient ainsi nécessaires pour résoudre la problématique guyanaise du mal-logement (3).

Au-delà du stock, ce déficit se manifeste par **un taux d'équipement en logement social par habitant particulièrement réduit**, malgré la vivacité de la crise ultramarine de l'habitat : alors que la France compte en moyenne 7,7 logements sociaux pour 100 habitants (4), ce ratio ne s'élève qu'à 6,4 dans les DROM (5), soit plus d'un point de moins. Si le parc social représente 18,9 % des résidences principales dans les Outre-mer et 13,9 % en moyenne nationale, ces proportions ne peuvent cependant être comprises sans prendre en compte les difficultés particulières que rencontrent les résidentes et les résidents des territoires ultramarins dans l'accès à un logement décent et abordable.

● **Une insuffisance chronique du rythme de livraisons**. Dans ce contexte, en termes de flux, le rythme des livraisons de logements sociaux a connu une considérable diminution au cours des années passées, de sorte que l'inadéquation quantitative du parc social ultramarin s'explique d'abord par un décrochage marqué

---

(1) USHOM, Livre blanc de l'habitat Outre-mer, *2024.*

(2) Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission, d'après une étude menée en 2023 par Guy Taïeb Conseils. Ce volume de logements supplémentaires permettrait d'assurer l'accès au logement de plusieurs catégories de ménages guyanais : 314 ménages sans domicile fixe, 375 sortant de structures d'hébergement, 3 758 situés en zone à risque, 104 situés en zones protégées, 8 002 vivant dans des zones d'habitat insalubre, ou encore 389 se trouvant en inadéquation physique avec leur logement (surpeuplement du logement, inadaptation au vieillissement, etc.). Au-delà du stock, des besoins de logements supplémentaires en flux sont également prégnants, en raison des dynamiques démographiques du territoire : ainsi, la livraison de 2 936 logements supplémentaires par an permettrait de répondre aux besoins nés de l'accueil de nouvelles populations (2 376) et à l'évolution de la taille des ménages (560).

(4) Soit un parc de 5 319 414 logements sociaux pour 69 082 000 habitantes et habitants au 1er janvier 2026.

(5) Soit un parc de 186 051 logements sociaux pour 2 892 018 habitantes et habitants au 1er janvier 2026.

dans la production de logements. Ainsi, le volume d'opérations livrées dans le champ des constructions neuves (hors réhabilitations) est passé de 7 398 en 2014 à 3 794 en 2025, manifestant une chute de 48,7 % de la dynamique de livraisons. Cette diminution se manifeste sur la période à tous les échelons de la production : - 64,3 % pour les livraisons de LLS, - 40 % pour celles de LLTS, - 85,4 % pour celles en accession à la propriété. Seule la production de logements financés dans le cadre de PLS (+ 11,2 %) ou de PLI, caractérisés par les loyers les plus élevés, connaît une sensible augmentation. Cette évolution manifeste une tendance problématique de croissance de la part occupée par les segments les plus rentables dans le volume global des opérations livrées (de 7,7 % pour les PLS et les LLI en 2014 à 26,9 % en 2025), au détriment des segments plus sociaux (LLS et LLTS, passant entre 2014 et 2025 de 84,5 à 72,4 % du flux total des livraisons).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX LIVRÉS DANS LES DROM

		2014	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Logements locatifs	**Total LL**	**6 988**	**4 161**	**3 350**	**3 036**	**2 729**	**3 567**	**3 387**	**3 734**
	LLS	4 304	2 450	1 878	1 348	1 688	1 945	1 570	1 535
	LLTS	1950	1 032	1 142	1 381	712	964	903	1 170
	PLS	569	653	303	307	329	516	636	633
	PLI	-	-	27	-	-	142	278	386
	Logements spécifiques	165	26	-	-	-	-	-	10
Accession à la propriété		**410**	**115**	**12**	**120**	**112**	**66**	**126**	**60**
Total des livraisons		**7 398**	**4 276**	**3 362**	**3 156**	**2 841**	**3 633**	**3 513**	**3 794**

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

À rebours de cette inadéquate dynamique de livraisons, les mises en chantier connaissent, quant à elles, une trajectoire d'augmentation au cours des cinq dernières années (+ 29,1 % entre 2021 et 2025, de 3 338 à 4 308), pour l'ensemble des segments de la production neuve (logements locatifs et accession à la propriété) (1). Si cette évolution est louable, elle présente néanmoins certaines tendances préoccupantes. D'une part, la temporalité du début des travaux est marquée par de significatifs reports vers la seconde partie de l'année. À titre d'illustration, sur les 85 opérations mises en chantier en 2025 par les bailleurs réunionnais (pour un total de 2 152 logements), une nette majorité (56,3 %) a démarré au cours du dernier trimestre (T4) en raison du calendrier administratif de délivrance des agréments (2), engendrant de vives conséquences pour le déroulement des travaux, la plupart du temps mis en pause pendant la saison des pluies (entre décembre et avril). D'autre part, la proportion occupée par les segments les plus

(1) Ces 4 308 logements mis en chantier en 2025 se répartissent de la façon suivante dans les territoires : 174 en Guadeloupe (172 logements locatifs et 2 logements en accession à la propriété), 386 en Martinique (381 logements locatifs et 5 logements en accession à la propriété), 1 088 en Guyane (1 086 logements locatifs et 2 logements en accession à la propriété), 2 152 à La Réunion (2 090 logements locatifs et 62 logements en accession à la propriété) et 508 à Mayotte (508 logements locatifs et aucun en accession à la propriété).

(2) ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2026, *2026, pp. 8-9 :* « Ce calendrier résulte du séquençage du processus de production, largement conditionné par les décisions annuelles de financement, lesquelles conduisent l'ensemble des bailleurs à lancer leurs procédures de consultation dans des temporalités similaires avec un impact sur la capacité de réponse des entreprises du secteur du BTP. Elle contribue à une augmentation du nombre d'appels d'offres infructueux et à un allongement des délais de démarrage effectif des travaux, avec des incidences directes sur les calendriers de livraison des opérations. »

sociaux (LLS et LLTS) dans les opérations mises en chantier est passée de 75 % en 2021 à 73 % en 2025, et celle des segments les moins sociaux (PLS et PLI) de 22 à 24 %, suivant une tendance déjà constatée pour les livraisons.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX MIS EN CHANTIER DANS LES DROM

		2021	2022	2023	2024	2025
Logements locatifs	**Total LL**	**3 245**	**3 069**	**2 306**	**3 836**	**4 237**
	LLS	1 793	1 646	1 538	1 945	1 871
	LLTS	716	867	441	987	1 301
	PLS	548	556	203	377	650
	PLI	188	-	68	504	411
	Logements spécifiques	-	-	56	23	4
Accession à la propriété		**93**	**91**	**34**	**171**	**71**
Total des mises en chantier		**3 338**	**3 160**	**2 340**	**4 007**	**4 308**

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

● **Des perspectives régionales préoccupantes**. Cette trajectoire préoccupante des livraisons se confirme à la lecture des équilibres géographiques des flux de construction de logements sociaux dans les DROM, qui témoignent eux aussi de la sous-optimalité du parc ultramarin.

RÉPARTITION DES OPÉRATIONS LIVRÉES (HORS RÉHABILITATIONS) EN 2025

		Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Total 5 DROM
Logements locatifs	**Total LL**	**444**	**196**	**1 000**	**1 715**	**379**	**3 734**
	LLS	324	90	476	504	141	1 535
	LLTS	83	106	474	384	123	1 170
	PLS	37	-	40	500	56	633
	PLI	-	-	-	327	59	386
	Logements spécifiques	-	-	10	-	-	10
Accession à la propriété		**8**	**6**	**1**	**45**	**0**	**60**
Total des livraisons		**452**	**202**	**1 001**	**1 760**	**379**	**3 794**

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

Ainsi, à La Réunion, les livraisons de logements locatifs sociaux ont connu une importante décroissance sur les dix dernières années, passant de 3 544 en 2014 à 1 715 en 2025, soit une chute de 51,6 % sur la période. Cet infléchissement global, qui succède à une phase de forte augmentation au début de la décennie passée (2012-2014), s'est vivement accéléré à partir de 2018, jusqu'à atteindre un point bas en 2020, avant de connaître une phase de stagnation à un niveau relativement bas depuis 2022. Signal des difficultés que traverse le secteur, les 55 opérations livrées en 2025 l'ont été pour 90 % d'entre elles au cours des troisième et quatrième trimestres, en raison de nombreux retards de chantiers [(1)]. De surcroît, ces livraisons s'avèrent très inégalement réparties sur le territoire réunionnais, témoignant de l'existence d'importantes disparités entre les intercommunalités : de fait, en 2025, les communes du Tampon et de La Possession concentrent environ 7/12^{e} des logements livrés (respectivement 591 et 409 unités). Or, comme le signale l'Agence

(1) ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2026, *2026, pp. 9-10.*

régionale des maîtres d'ouvrage sociaux et aménageurs de l'Océan Indien (ARMOS-OI), « *le déséquilibre territorial est particulièrement marqué lorsqu'on compare les livraisons à la structure réelle des demandes. Le cas de la CIVIS est le plus emblématique : elle ne bénéficie que de 3,4 % des logements livrés alors qu'elle représente 18 % des demandes exprimées, soit un écart de - 14,6 points, révélateur d'une sous-couverture très importante.* » (1)

ÉVOLUTION DES LOGEMENTS LOCATIFS LIVRÉS À LA RÉUNION (2012-2025)

Source : ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2026, *2026, p. 9.*

De même, en Guyane, alors que le parc social comprenait au début de l'année 2026 22 501 unités, la production annuelle (logements locatifs et en accession à la propriété) se situe en moyenne entre 500 et 1 000 logements neufs (624 en 2021, 777 en 2022, 583 en 2023, 764 en 2024 et 1 001 en 2025), malgré des besoins estimés par la Collectivité territoriale de Guyane (CTG) à 4 500 livraisons annuelles sur une période de dix ans (2). Dans ce contexte, certaines dynamiques s'avèrent particulièrement préoccupantes, à l'image de la forte concentration territoriale de l'offre, en stock comme en flux, au sein de la Communauté d'agglomération du centre littoral (CACL, avec 14 264 logements, soit 63,4 % du parc social total, et une hausse de + 5,2 % sur les cinq dernières années), malgré un rythme de rattrapage progressif dans la Communauté de communes de l'Ouest Guyanais (CCOG, 3 795 logements, + 2,9 %) et dans un contexte de diminution du parc existant dans la Communauté de communes des savanes (CCDS, - 3,1 %, en raison des ventes d'HLM) et de stagnation dans la Communauté de communes de l'Est guyanais (CCEG, avec une faible production dans des communes essentiellement isolées qui demeurent à l'écart de la dynamique de production régionale) (3). Ces déséquilibres sont accentués par le vieillissement accéléré du parc existant (4) et par l'existence d'un fort taux de vacance au sein du parc social (5,8 % en 2024, avec une vacance structurelle de plus de 4 %).

---

(1) Ibid.*, p. 11.*

(2) Réponses écrites de la Collectivité territoriale de Guyane (CTG) au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

(4) La CTG souligne ainsi, en réponse au questionnaire de la mission, que « la durée de vie moyenne des peintures extérieures de façade est estimée entre 3 et 5 ans en Guyane, contre 8 à 12 ans aux Antilles et

Il en va de même dans les Antilles, où la trajectoire de livraisons est également très insuffisante pour répondre à l'ampleur des besoins. En Guadeloupe, malgré une progression de 6,8 % du volume du parc entre 2023 et 2024, supérieure à la moyenne observée au cours des années précédentes (+ 0,4 %), notamment en raison de l'acquisition par la Société immobilière de la Guadeloupe (SIG) de 1 799 logements auprès de la ville de Pointe-à-Pitre, la production est marquée par d'importants déséquilibres territoriaux (1). Si l'EPCI de Cap Excellence connaît une nette hausse de son parc social, la Communauté d'agglomération de la Riviera du Levant (CARL) est quant à elle confrontée à de vives difficultés : comme le précise ainsi la DEAL, « *si, pour Sainte-Anne, les programmes récemment livrés permettent une avancée majeure, les communes du Gosier (arrêté de carence depuis 2023) et de Saint-François (arrêté de carence potentiel en fin 2026 à l'issue des décisions de la commission nationale SRU) sont très en retard* » (2). En Martinique, le rythme de livraisons a connu, entre 2021 et 2025, une chute de l'ordre de 45,6 % (passant de 371 unités à 202, contre 142 en 2022, 266 en 2023 et 505 en 2024), confirmant un net ralentissement de la production et un décalage croissant avec la demande.

Enfin, le département mahorais est frappé par un retard structurel et massif dans la production de logements sociaux. Malgré des besoins exceptionnels, l'aménagement du parc est marqué par des résultats fluctuants : seulement 1 200 logements sociaux livrés au total en moyenne sur la décennie 2010-2020, et une préjudiciable fluctuation au cours des dernières années (373 en 2021, 224 en 2022, 354 en 2023, 73 en 2024 et 379 en 2025). Aux termes de l'Agence d'urbanisme et de développement de Mayotte (AMANI), ces volumes sont « *notoirement insuffisants au regard des caractéristiques du parc et de la demande* » (3). De surcroît, comme le précise la DEALM, le retard dans la production ne permet pas de répondre aux besoins des fonctionnaires (« *le contingent préfectoral qui demeure faible est aspiré intégralement pour loger les services de l'ordre. Cette situation est préoccupante car elle aggrave une situation déjà difficile de recrutement ne contribuant pas à l'attractivité de Mayotte* » (4)).

2. Une indiscutable inadéquation qualitative du parc social

Alors que les territoires ultramarins connaissent des mutations sociodémographiques majeures, le désajustement entre l'offre et la demande de logements sociaux dépasse la seule logique quantitative. En effet, l'évolution des parcours résidentiels ne fait pas l'objet d'une prise en compte satisfaisante dans la trajectoire d'aménagement du parc social, révélant une profonde dichotomie entre besoins réels et flux de production.

---

environ 15 ans dans l'Hexagone. Ces désordres génèrent des surcoûts significatifs d'entretien et de maintenance, difficiles à anticiper et à budgétiser pour les maîtres d'ouvrage et les gestionnaires de parc. »

(1) En Guadeloupe, 412 logements sociaux ont été livrés en 2021, 550 en 2022, 698 en 2023, 375 en 2024 et 452 en 2025.

(2) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'Agence d'urbanisme et de développement de Mayotte (AMANI) au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de la préfecture de Mayotte au questionnaire de la mission.

a. Une offre inadaptée aux évolutions sociodémographiques ultramarines

Sur le plan qualitatif, les dynamiques sociodémographiques des territoires ultramarins entraînent un désajustement qualitatif croissant entre logements sociaux produits ou disponibles et logements demandés, au risque d'aggraver la crise de l'habitat et de renforcer les difficultés d'accès au logement dans les Outre-mer.

Des mutations démographiques entraînant des effets sur les besoins de logements

Les territoires ultramarins sont marqués par d'importantes évolutions démographiques, qui entraînent des effets majeurs sur la demande de logements (vieillissement accéléré, prégnance des familles monoparentales [(1)], phénomène de décohabitation, etc.). Trois flux spécifiques se distinguent particulièrement.

– D'une part, les départements des Antilles connaissent une forte dépression démographique, résultant d'un solde migratoire négatif (départ de la population active vers l'Hexagone) conjugué aux effets du vieillissement massif de la population. Ainsi de la Guadeloupe (382 586 habitants au 1er janvier 2026), où la part des plus de 30 ans dans la population devrait selon l'Insee passer de 54,4 % en 2018 à 73,4 % en 2050, et celle des plus de 60 ans dépasser la barre des 50 % (33,8 % en 2026). De même, la Martinique (358 818 habitants) est confrontée à une transition démographique inédite, marquée par un déclin global de la population (- 1,15 % par an en moyenne, diminution possible à 251 073 en 2050) et un vieillissement accéléré (augmentation prévisible de la part des séniors de 35,7 % en 2026 à 40 % en 2030, puis 50,1 % en 2050) ; en conséquence, le ratio actifs/séniors devrait chuter de 3,85 en 2010 à 0,70 en 2050) [(2)].

– D'autre part, Mayotte (338 208 habitants au 1er janvier 2026) et la Guyane (298 554 habitants) sont portées par un fort dynamisme démographique, avec une augmentation annuelle moyenne de 3,8 et de 2,1 % sur les dix dernières années. À Mayotte, la population, qui a quadruplé depuis 1985, pourrait d'après le recensement effectué par l'Insee en 2025-2026 atteindre 760 000 personnes en 2050 ; l'âge moyen de la population mahoraise s'élève aujourd'hui à 23 ans, contre 42,6 dans l'Hexagone. Dans ces deux territoires, la proportion des moins de 20 ans (respectivement 39,1 et 28,2 % en 2026) pourrait connaître une importante croissance dans les années à venir.

– Enfin, La Réunion (903 400 habitants au 1er janvier 2026) connaît, après une phase de croissance soutenue, une croissance démographique modérée de l'ordre de 0,5 % par an, en parallèle d'un important vieillissement de la population, et pourrait atteindre 1 021 900 habitants en 2050. Le territoire est en particulier marqué par un phénomène de réduction de la taille des ménages, de 5 personnes en moyenne en 1968 à 2,5 en 2022 (65 % des ménages réunionnais étant aujourd'hui composés d'une ou deux personnes, dont 43 % d'une seule personne et 22 % de deux).

Or, ces évolutions sociodémographiques entraînent de fortes tensions sur le parc locatif existant, qui n'offre que peu de solutions pour les demandeurs à la

(1) En moyenne, 47 % des mineurs vivent dans une famille monoparentale dans les DROM hors Mayotte, contre 23 % dans l'Hexagone. L'Insee souligne une forte prévalence de mineurs vivant dans une famille monoparentale à La Réunion (42 %) et dans les Antilles (54 %). La part des enfants mineurs vivant dans une famille monoparentale augmente plus vite à La Réunion (+ 4 points par rapport à 2018) que dans l'Hexagone et aux Antilles (+ 1 point).

(2) Réponses écrites de l'ADDUAM au questionnaire de la mission.

recherche d'un T1 ou les ménages en quête d'un T5 (l'essentiel du stock demeurant constitué de logements de type T3 et T4 en collectif, dans des proportions nettement plus accentuées que la moyenne nationale). Ainsi, en Guyane, le phénomène de « *desserrement des ménages* » (1), qui s'illustre par des situations de décohabitation beaucoup plus fréquentes que par le passé, engendre un besoin de logements indépendants supplémentaires à population constante, alors même que la part cumulée des T1 et des T2 s'élève à seulement 20 % de l'ensemble du parc social guyanais. Inversement, la forte proportion de familles nombreuses parmi les demandeurs (17,2 % des demandes émanant de ménages de 5 personnes et plus, et une taille moyenne des ménages demandeurs de 3,3 personnes) requiert une augmentation de la production de T5 + (5 % du parc locatif total).

TYPOLOGIE DES LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES DROM (2025)

	Individuels	**T1**	**T2**	**T3**	**T4**	**T5+**
Guadeloupe	21%	4%	12%	40%	21%	3%
Martinique	0%	3%	13%	44%	34%	6%
Guyane	24%	2%	18%	31%	21%	5%
La Réunion	12%	7%	22%	32%	22%	6%
France entière	15%	7%	19%	33%	21%	5%

Source : Comité d'évaluation et de contrôle, d'après données ANCOLS (T1 à T5+ en collectif).

En Guadeloupe, l'évolution des structures familiales (avec un phénomène de décohabitation qui entraîne une multiplication des foyers) provoque une hausse de la demande portée sur des logements de petite taille adaptés aux jeunes actifs ; or, si ces demandes sont prépondérantes (47,2 % de demandes portant sur des T1 et des T2), elles ne peuvent être satisfaites compte tenu de la faible proportion qu'occupent ces typologies dans le parc actuel (16 %). Il en va de même en Martinique, où la réduction de la taille moyenne des ménages (2,7 personnes en moyenne) et l'augmentation du nombre de personnes en situation d'isolement, en particulier chez les séniors, génèrent un besoin accru de petites surfaces et de logements adaptés à la perte d'autonomie (97,4 % des séniors martiniquais vivant à domicile aujourd'hui), alors même que la déprise démographique alimente une prévalence aiguë de la vacance (16,1 %, contre 8,1 % en moyenne nationale, avec une hausse de 43 % entre 2009 et 2020, passant de 24 400 à 34 800 logements) (2). Dans ce contexte, ces petites surfaces constituent les segments les plus tendus du parc social martiniquais, avec des délais d'attente supérieurs à 17 mois environ (3).

À La Réunion, évolutions sociétales et mutations démographiques se conjuguent pour accroître le besoin de logements adaptés aux différents âges de la vie, et en particulier au vieillissement, dans un territoire « *très faiblement doté en*

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

(2) Insee Flash Martinique n° 195, « En Martinique, un logement sur six est vacant en 2020 *», par M. Maurice Bilionière et Mme Marcelle Jeanne-Rose (Insee), 16 janvier 2024.*

(3) Réponses écrites de l'ADDUAM au questionnaire de la mission.

établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes » [1] (EHPAD), où se fragilisent les solidarités familiales qui participaient historiquement au maintien à domicile des personnes âgées. Dans ce contexte, l'étude réalisée conjointement en 2024 par l'Insee et la DEAL sur les besoins en logements de la population réunionnaise estime nécessaire la production de 172 000 nouveaux logements à l'horizon 2050 pour tenir compte des évolutions démographiques du territoire : 115 000 logements supplémentaires pour faire face à la hausse du nombre de ménages, 27 500 pour accompagner les évolutions du parc (destructions, restructurations, changements d'usage des biens), et 29 500 pour résorber les situations existantes de mal-logement (voire d'absence de logement) sur le territoire réunionnais. La hausse des besoins liée aux dynamiques démographiques devrait résulter pour 50 % de l'augmentation du nombre de ménages, pour 33 % de la diminution de la taille des ménages et de l'évolution des modes de cohabitation, et pour 17 % du vieillissement de la population [2].

Enfin, à Mayotte, alors que la vivacité du choc démographique tend à accroître considérablement la demande de logements de petite taille, la part de familles nombreuses, qui représente près d'un ménage sur deux dans le département mahorais (48,9 % de familles avec au moins trois enfants mineurs, contre 16,5 % dans l'Hexagone ; 29,1 % de familles avec au moins quatre enfants mineurs), renforce quant à elle le besoin de logements de type T5 ou plus [3].

b. Une divergence marquée entre état du parc et besoins prioritaires

Au-delà de l'inadéquation de l'offre aux caractéristiques démographiques des territoires, les dynamiques de production et la politique d'attribution des logements sociaux témoignent d'une insuffisante prise en compte des besoins prioritaires, malgré une très forte éligibilité des populations ultramarines au LLTS.

● **Une inégale prise en compte des publics prioritaires dans la trajectoire d'aménagement du parc**. Alors même que la part des logements sociaux situés au sein des QPV dans les Outre-mer est nettement supérieure à celle observée dans l'Hexagone (33 % en Guadeloupe, 9 % en Martinique, 56 % en Guyane et 42 % à La Réunion, contre 31 % en moyenne nationale), et qu'une proportion conséquente des résidentes et des résidents ultramarins est éligible au LLTS, la typologie du stock de logements manifeste une forte inadéquation entre état du parc et ressources des ménages : ainsi, en 2024, d'après la DGOM, le parc social ultramarin ne comprenait que 20 % de LLTS (14 % en Guadeloupe, 14 % en Martinique et 11 % en Guyane) ; si cette part monte à 28 % à La Réunion et à 33 % à Mayotte, la situation n'en reste pas moins inadaptée aux besoins réels de la population. En effet, d'après le Conseil régional de La Réunion, « *alors que 88 % de la demande porte sur du LLTS, seuls 29 % des logements financés concernent ce produit. La moitié de la production porte sur des produits de type intermédiaire*

(1) Réponses écrites du Conseil régional de La Réunion au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites du Conseil régional de La Réunion au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites d'AMANI au questionnaire de la mission.

(LLI, PLS) qui ne constitue pas le cœur de cible de la demande » [(1)]. Dans ce contexte, la proportion de logements intermédiaires dans le parc ultramarin s'avère plus de deux fois plus importante que dans l'Hexagone (8 % contre 3 %), proportion qui signale une inadéquation notable de l'offre avec les ressources des ménages.

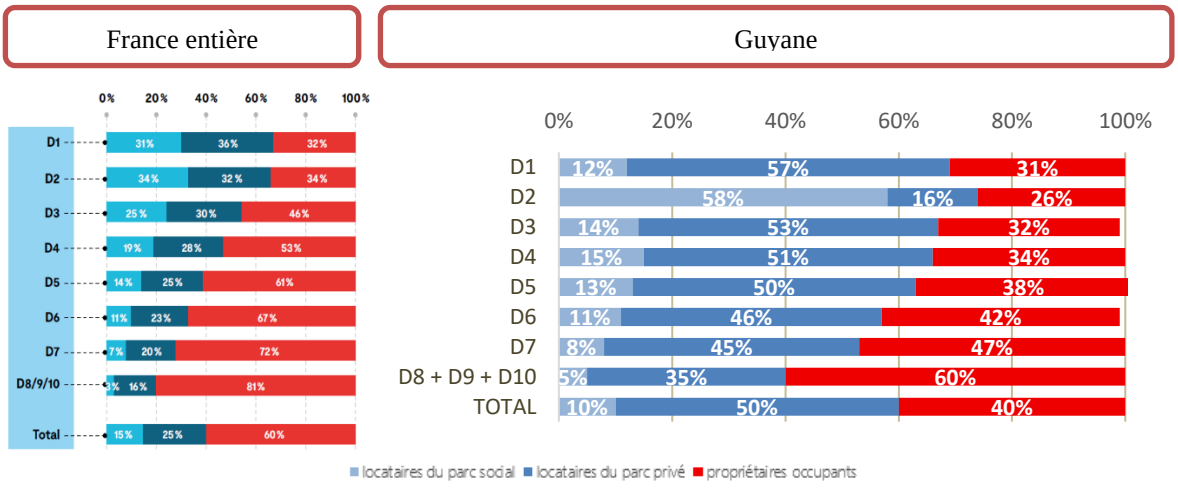
RÉPARTITION DU PARC SOCIAL ULTRAMARIN PAR CATÉGORIE DE LOGEMENT (2024)

	LLTS	LLS	PLS	PLI
Guadeloupe	14%	77%	3%	6%
Martinique	14%	79%	4%	3%
Guyane	11%	79%	7%	3%
La Réunion	28%	57%	4%	11%
Mayotte	33%	12%	1%	54%
TOTAL	20%	68%	4%	8%

Source : DGOM, contribution aux travaux de la mission.

De surcroît, **l'accès au parc social des ménages les plus en difficulté est particulièrement restreint** dans les Outre-mer. En effet, l'étude de la répartition de chaque décile de niveau de vie entre les trois statuts d'occupation (locataires du parc social, locataires du parc privé, propriétaires occupants) signale que seuls 10 % des ménages guadeloupéens, 11 % des ménages martiniquais, 12 % des ménages guyanais et 29 % des ménages réunionnais du premier décile (D1) sont locataires du parc social, contre 31 % en moyenne nationale. Il en ressort que l'accès au parc social des 10 % de ménages ayant le plus faible niveau de vie est significativement réduit dans les territoires ultramarins par rapport à l'Hexagone.

PART DES MÉNAGES VIVANT DANS LE PARC SOCIAL PAR DÉCILE DE NIVEAU DE VIE



Source : ANCOLS, Panorama des DROM 2025*, d'après données RPLS.*

● **Une mise en œuvre imparfaite du droit au logement opposable**. Enfin, un dernier symptôme de l'inadéquation du parc social avec les besoins prioritaires des ménages ultramarins réside dans la mise en œuvre imparfaite du droit au logement opposable (DALO). Alors que le droit effectif à un logement décent et

(1) Réponses écrites du Conseil régional de La Réunion au questionnaire de la mission.

abordable est encore loin d'être une réalité dans les Outre-mer, le dispositif DALO, qui s'adresse aux ménages prioritaires du fait de la faiblesse de leurs ressources, connaît une efficience limitée : malgré l'augmentation massive du nombre de recours, l'offre de relogement ne progresse en effet que de façon très insuffisante.

Le DALO, un dispositif essentiel pour l'effectivité du droit au logement

Institué par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 (1), qui reconnaît l'existence d'un droit au logement décent et indépendant, le dispositif DALO (et, en parallèle, le droit à l'hébergement opposable – DAHO) permet en théorie aux personnes qui ne sont pas en mesure d'accéder au logement par leurs propres moyens, dès lors qu'ils répondent à certains critères d'éligibilité (éligibilité au logement social, hébergement dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de six mois, absence de réponse ou réponses négatives à des demandes, logement actuel dans des locaux impropres à l'habitation, etc. (2)), de voir reconnaître à leur demande de logement social un caractère prioritaire et d'obtenir une proposition de logement dans un délai de six mois.

Dans la pratique, la mise en œuvre du DALO repose sur la possibilité pour les personnes éligibles de former un recours amiable devant une commission de médiation (COMED) (3), via le dépôt d'un formulaire en préfecture, puis un recours contentieux (4), pour contester une absence d'exécution d'une décision favorable de la commission, ou bien une décision défavorable. À la suite du recours amiable, la commission, qui apprécie l'éligibilité de la demande, déclare le demandeur ou bien prioritaire et devant être relogé ou hébergé en urgence, ou bien non prioritaire ; les dossiers de demande de logement et d'hébergement sont examinés dans un délai de respectivement 3 mois et 6 semaines. En cas d'obtention d'une proposition de logement par les services préfectoraux à l'issue de la décision favorable de la commission, il n'est possible pour le bénéficiaire de refuser l'offre qu'à la condition d'apporter la preuve que son refus repose sur des motifs impérieux et légitimes.

D'après le Haut comité pour le droit au logement (HCDL), chargé du suivi du droit au logement opposable, 1 475 999 recours ont été déposés pour la France entière entre 2008 et 2024 ; parmi ces demandes, 477 767 ménages ont été reconnus prioritaires (32,4 %). Sur l'ensemble de ces ménages prioritaires, 64,6 % des ménages ont été relogés depuis 2008 (308 457) et 35,4 % (110 324) restaient à reloger en 2024 (dont 106 771 en-dehors des délais, ce qui correspond à 95 % des ménages qui ne sont pas encore relogés) (5).

---

(1) Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

(2) L'art. 91 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3DS *», a porté modification de l'art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation, qui fixe notamment la liste des critères prioritaires d'éligibilité au DALO, pour y ajouter que les Comed peuvent être saisies «* sans condition de délai lorsque le demandeur ou une personne à sa charge est logé dans un logement non adapté à son handicap *» au sens de l'art. L. 114 du code de l'action sociale et des familles.*

(3) Art. L. 441-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

(4) Art. L. 441-2-3-1 du code de la construction et de l'habitation.

(5) Comme le précise le Haut comité pour le droit au logement (HCDL), « cette donnée ne reflète que le nombre de ménages relogés à la suite d'une offre formulée par le préfet. Il convient de préciser que tous les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO ne relèvent pas nécessairement de la catégorie des ménages "restant à reloger". Certains ont accédé au logement par leurs propres moyens, d'autres ont refusé sans motif valable une offre de logement, et d'autres encore sont décédés. Ces situations expliquent que le nombre total de

Or, malgré l'ampleur des besoins, les résultats de la mise en œuvre du DALO dans les Outre-mer s'avèrent extrêmement insatisfaisants, la hausse massive des recours n'ayant pas été suivie d'offres de relogement en nombre suffisant. D'un côté, le nombre annuel de recours DALO déposés auprès des COMED ultramarines (hors Mayotte) a connu **une augmentation notable au cours des huit dernières années**, passant d'environ un millier en 2017 à 2 456 en 2022 (83 en Guadeloupe, 128 en Martinique, 585 en Guyane et 1 660 à La Réunion, soit 2,3 % du total national), soit une hausse de plus de 120 %, quand le volume des recours n'a crû que de 21,6 % sur la période en moyenne nationale (passage de 86 200 à 104 800 entre 2016 et 2022, puis 124 958 en 2024, pour la France entière) (1). Cette évolution est particulièrement déséquilibrée, avec une forte hausse observée en Guyane et en Martinique (respectivement + 60,1 % et + 23,1 %), mais une augmentation exponentielle à La Réunion (+ 164,8 %), qui figure ainsi parmi les vingt départements français dans lesquels le nombre de demandes est le plus élevé (2).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RECOURS DALO REÇUS PAR LES COMED DANS LES DROM

Départements	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Guyane	328	630	323	189	407	585
Martinique	104	104	147	94	117	128
Reunion	627	800	1 080	1025	1448	1660

Source : HCDL, Avis relatif à l'application du droit au logement opposable (DALO) dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM)*, janvier 2024, p. 14.*

De plus, **la part des décisions favorables des COMED faisant suite à ces recours (ménages déclarés prioritaires) est excessivement faible** dans les Outre-mer : ainsi, seuls 1 069 recours ont donné lieu à une décision favorable en 2022, soit 43,5 % du volume global (73,3 % en Guyane, 41,2 % à La Réunion et 42,8 % en Martinique). Si le taux de décisions favorables a connu une sensible amélioration depuis 2017 (+ 29,1 points en Guyane, + 13 points à La Réunion, mais - 0,4 % en Martinique), celle-ci tend à s'atténuer depuis le début de la décennie 2020 ; ainsi, à La Réunion, le taux de réponses favorables est redescendu à 38,4 % en 2024, après 49,1 % en 2023 et 41,2 % en 2022. Aussi cette amélioration est-elle loin d'être satisfaisante, alors que plus de la moitié des recours continuent d'aboutir, dans les Outre-mer, à une décision défavorable (3). De surcroît, le taux de décisions

ménages reconnus au titre du DALO soit supérieur à la somme des ménages relogés et de ceux restant à reloger. *» (HCDL,* Le DALO Logement en 2024*, 2025, p. 4).*

(1) HCDL, Le DALO Logement en 2024*, 2025, p. 1.*

*(2) Comme le souligne le HCDL (*ibid.*, p. 1), «* les recours demeurent très inégalement réparti sur le territoire : 84,6 % d'entre eux sont concentrés dans seulement 20 départements, chacun enregistrant plus de 1 000 recours. Cette liste inclut les huit départements franciliens, ainsi que les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes, la Gironde, l'Hérault, la Haute-Garonne, la Loire-Atlantique, le Var, le Rhône, la Haute-Savoie La Réunion, le Nord, l'Oise et le Vaucluse. »

(3) Pour la France entière, sur les 124 958 recours DALO déposés en 2024, 113 610 ont été examinés par les COMED et 37 132 ont été reconnus prioritaires au titre du DALO, soit un taux de décisions favorables de 32,7 %. D'après le HCDL, il s'agit du plus haut niveau de décisions favorables depuis 2008 (14 888 décisions favorables en 2008 sur 59 607, soit un taux de décisions favorables de 25,0 %).

favorables demeure extrêmement disparate selon les territoires, disparités qui, selon le HCDL, pose « *la question de l'égalité de traitement des requérants […], [alors que] les COMED sont censées se prononcer uniquement sur [leur] situation objective […], indépendamment des tensions locales sur l'offre de logement* » (1).

Enfin, le nombre de personnes relogées à la suite d'une décision favorable au titre du DALO apparaît lui aussi significativement trop faible. Sur les 7 845 personnes reconnues prioritaires depuis 2008 dans les DROM, 2 353 (soit 30 %) ne bénéficient toujours pas d'une offre de relogement, malgré le dépassement des délais réglementaires. Pour la seule année 2022, sur les 1 069 décisions favorables, 383 bénéficiaires seulement ont reçu dans les délais réglementaires une offre de relogement, soit un taux de relogement de 36 %, et un taux de ménages restant à reloger de 64 %. Comme le souligne le HCDL, « *cette situation est particulièrement alarmante en Guyane [où] près de 47 % des ménages restant à reloger depuis 2008 sont hors délais, et en Guadeloupe [où] cette situation concerne 52,3 % des ménages reconnus prioritaires* » (2). De même, dans la France entière, 52 % des ménages reconnus prioritaires au DALO en 2024 (soit 19 630) n'ont pas été relogés dans les délais réglementaires.

Des freins nombreux à l'efficacité du DALO dans les DROM

S'ajoutent à ces difficultés factuelles plusieurs freins entravant la mise en œuvre effective du DALO dans les DROM : en effet, aux termes du HCDL, « *les spécificités dans la mise en œuvre du droit au logement opposable en Outre-mer sont injustifiées et iniques* » (3).

– **Un non-recours répandu et difficilement estimable**. Premièrement, le non-recours au DALO est un phénomène très répandu, dont la prévalence semble difficilement mesurable. Pour y parvenir, le HCDL a essayé d'estimer l'écart entre le nombre de recours DALO enregistrés dans l'Hexagone et le nombre de demandes de logements sociaux résultant de motifs correspondant aux critères prioritaires fixés par le CCH (*e.g.* situation d'hébergement temporaire, de logement dans des locaux suroccupés ou indécents, de menace d'expulsion sans relogement ou d'habitat inadapté aux situations de handicap). Il en ressort que l'écart entre ces deux valeurs est particulièrement élevé, de sorte qu'un nombre très important de ménages remplissant les critères d'éligibilité au DALO n'entreprennent pas la démarche de former un recours (4).

– **Des délais deux fois plus élevés dans les Outre-mer que dans l'Hexagone**. Au-delà du non-recours, les délais légaux de décision d'attribution du bénéfice du DALO par les COMED puis d'attribution d'une solution de relogement par les autorités préfectorales sont, tels que les fixe la réglementation, deux fois plus élevés dans les Outre-mer que dans l'Hexagone. Ainsi, alors que le délai réglementaire d'instruction dans lequel la

(1) HCDL, Le DALO Logement en 2024*, 2025, p. 2.*

(2) HCDL, Avis relatif à l'application du droit au logement opposable (DALO) dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM)*, janvier 2024, pp. 4-5.*

(3) HCDL, ibid.*, p. 5.*

*(4) Selon le HCDL (*Le DALO Logement en 2024*, 2025, p. 3), les raisons en sont multiples :* « l'écart constaté entre le nombre de recours enregistrés et les […] ménages en attente de relogement et dépassant les délais réglementaires souligne la persistance d'un important phénomène de non-recours, imputable à un déficit d'information, de ressources ou d'accompagnement, et révélateur des obstacles structurels entravant l'effectivité du droit au logement pour une partie significative des ménages concernés ».

commission de médiation doit rendre sa décision est de trois mois pour l'Hexagone, il s'élève, à titre dérogatoire, à six mois dans les départements ultramarins [1] ; de même, le délai à partir duquel un demandeur qui n'a pas reçu d'offre de logement par le préfet tenant compte de ses besoins malgré la décision favorable du COMED peut introduire un recours devant la juridiction administrative s'élève à 6 mois dans les DROM, contre 3 dans l'Hexagone [2]. Autrement dit, la durée de relogement théorique des ménages ultramarins est deux fois plus élevée que celle en vigueur dans l'Hexagone.

Outre ces dispositions légales, dans la pratique, les réservataires de logements sociaux (État, collectivités, bailleurs, Action Logement) semblent ne pas suffisamment mobiliser la portion de leurs contingents qu'ils doivent réserver aux ménages prioritaires (25 %) [3]. Aux termes du HCDL, en ce qui concerne les Outre-mer, « *en 2022, aucun relogement n'a été imputé sur le contingent des collectivités territoriales dans l'ensemble des DROM et très peu sur celui d'Action logement (en forte baisse, de 13,7 % d'attributions en 2020 à 4 % en 2021 pour les ménages reconnus DALO, […])* » [4].

– **Des insuffisances administratives et juridiques nombreuses dans la mise en œuvre du droit au logement**. Enfin, de nombreuses lacunes administratives réduisent l'effectivité du DALO dans les DROM, à l'image de l'insuffisante qualité des outils de mesure et de suivi des relogements ou du manque de moyens des COMED ultramarines [5]. De son côté, la Fondation pour le logement des défavorisés constate une multitude d'insuffisances : « *manque d'information […] des requérants potentiels, pratiques restrictives des Commissions de médiation, insuffisance de l'offre mobilisée, manque de volonté politique dans certains territoires pour accueillir les ménages prioritaires, stigmatisation à leur égard* » [6]. De plus, la non-extension de l'application du DALO à Mayotte constitue un autre facteur juridique problématique limitant l'accès à ce droit dans les Outre-mer ; sur ce point, une réforme apparaîtrait indispensable.

B. UNE EFFICIENCE CONTESTABLE, MARQUÉE PAR DES OBJECTIFS INSATISFAITS ET UNE GOUVERNANCE LACUNAIRE

Alors que l'État a entrepris, par deux plans consacrés au logement dans les Outre-mer (PLOM), en 2015 puis en 2019, d'inverser la dynamique de baisse des livraisons dans le parc social ultramarin et d'améliorer les conditions d'accès au logement dans ces territoires, les dispositifs déployés ont montré de très préjudiciables limites : une efficience contestable, des objectifs insatisfaits, une gouvernance lacunaire, témoignant d'une série de défaillances partagées et de la récurrence de freins opérationnels nombreux dans la mise en œuvre et l'évaluation de la politique du logement social dans les Outre-mer.

---

(1) Art. R. 441-15 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Art. R. 441-16-1 du code de la construction et de l'habitation.

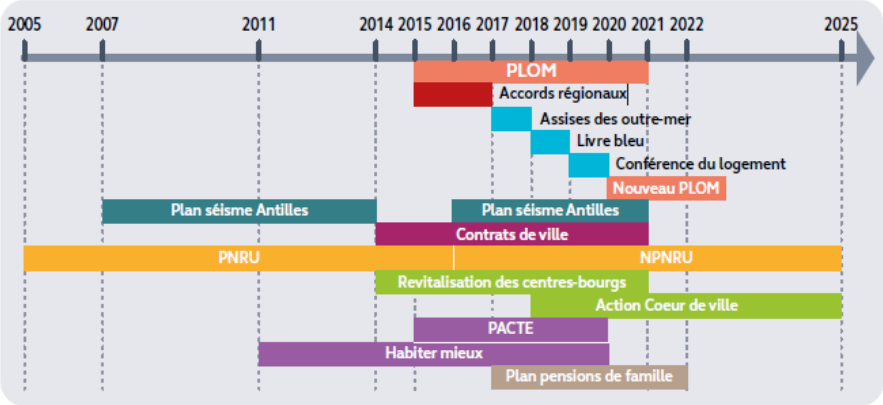
(3) Art. L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation.

(4) HCDL, Avis relatif à l'application du DALO dans les DROM, *janvier 2024, p. 6.*

*(5) Selon le HCDL (*ibid.*, p. 10), La Réunion est particulièrement concernée par ce manque de moyens : «* le département est passé de 477 recours déposés en 2016 à 1 660 recours en 2022. Le secrétariat de la COMED de La Réunion a besoin du renfort pérenne de deux ETP. La demande a été formulée par le préfet de La Réunion, en février 2022, auprès du ministère du logement. »

(6) Fondation pour le logement des défavorisés (FPLD), site internet, page « Comprendre et s'informer *», communiqué «* DALO : dix ans après, il est urgent de l'appliquer ! *», publié le 02/03/2027 et mis à jour le 26/06/2025, consulté le 15/04/2026.*

CHRONOLOGIE DES PROGRAMMES CONSACRÉS AU LOGEMENT DANS LES OUTRE-MER



Source : Cour des comptes, RPT, « Le logement dans les départements et régions d'Outre-mer *», synthèse, 2020, p. 13.*

1. Des plans logement Outre-mer (PLOM) aux effets partiels et contrastés

a. Une première stratégie qui a échoué à résorber les causes structurelles de la crise du logement

D'une part, le premier plan logement Outre-mer (PLOM 1) a été marqué par une inefficacité flagrante, faute de stratégie d'ensemble, et une insuffisante prise en compte des particularités ultramarines, faute de territorialisation adéquate de l'échelle de décision.

Signé le 26 mars 2015 par l'État et quatorze partenaires nationaux publics et privés [(1)], prévu pour une durée de cinq ans (2015-2019), le PLOM 1 prévoyait en effet une cible de 150 000 logements neufs ou réhabilités dans les DROM entre 2017 et 2027. Les ambitions du PLOM 1 s'articulaient autour de cinq orientations principales, destinées à répondre aux problématiques du retard structurel des Outre-mer en matière de logement et à la prégnance de l'habitat indigne dans ces territoires : produire et réhabiliter au minimum 10 000 logements par an (locatifs ou en accession sociale à la propriété) ; accélérer la rénovation du parc privé pour faciliter le maintien des populations les plus fragiles dans des logements de qualité ; mener une ambitieuse politique de renouvellement urbain pour améliorer les cadres de vie et la mixité sociale ; renforcer la lutte contre l'habitat indigne ; favoriser, enfin, la rénovation énergétique de l'habitat ultramarin [(2)]. Or, les résultats quantitatifs autant que les modalités concrètes d'adaptation aux spécificités des territoires se sont révélés rigoureusement insuffisants. Prenant acte des faiblesses

(1) Caisse des dépôts et consignations – CDC, Agence française de développement – AFD, Action Logement, USH, USHOM, FedEpl, ANRU, Anah, Agence de la transition écologique – ADEME, Fédération des PACT, Habitat et développement, Agence nationale pour l'information sur le logement – ANIL, Fédération française du bâtiment – FFB et EDF.

(2) Ces cinq orientations s'articulaient en outre autour de sept principes directeurs, contractés par l'État et les différents opérateurs mentionnés : libération et aménagement de foncier en quantité suffisante pour la construction des logements programmés ; soutien à la construction neuve de logements de qualité ; réhabilitation et amélioration du parc existant ; maîtrise des coûts de production et de réhabilitation des logements ; développement des parcours résidentiels et de l'accession sociale à la propriété ; lutte renforcée contre l'habitat indigne et dégradé via *le développement de solutions innovantes pour les ménages les plus précaires ; soutien à la transition énergétique du secteur du bâtiment.*

de cette planification, la Cour des comptes a ainsi dressé en 2020 un bilan sans appel de la mise en œuvre du PLOM 1, estimant que « *la valeur ajoutée du premier PLOM et de ses accords régionaux n'apparaît […] pas clairement* » (1).

● **Une logique quantitative résolument inefficace**. Malgré les ambitions affichées, la mise en œuvre du PLOM 1 n'a pas eu pour conséquence d'endiguer la chute des livraisons de logements sociaux. En lien avec la baisse continue des volumes budgétaires de la LBU (passant, en AE, de 274,5 millions d'euros en 2012 à 159,3 millions d'euros en 2018 (2)), l'objectif de 10 000 logements sociaux neufs ou réhabilités par an n'a été atteint qu'une seule fois pendant toute la durée du plan (2015-2019), à savoir en 2016. Au contraire, le rythme des financements a été marqué par une chute de 44 % entre 2011 et 2018, passant de 8 007 logements sociaux neufs financés en 2011 à 4 460 en 2018 (LLS, LLTS et accession sociale à la propriété). De même, sur la période, les réhabilitations dans le parc social ont été marquées par une chute de 24 %, passant de 4 264 en 2011 à 3 252 en 2019. De la sorte, **les taux de réalisation du PLOM 1 ont connu une baisse ininterrompue tout au long de l'exécution du programme**, passant de 93,4 % en 2015 (9 335 logements construits ou réhabilités, dont 5 546 constructions neuves et 3 789 réhabilitations) à 77,1 % en 2018 (7 712 logements construits ou réhabilités, dont 4 460 constructions neuves et 3 252 réhabilitations), ce qui interroge sur la plus-value même de l'existence de cette stratégie.

TAUX DE RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PLOM 1 ENTRE 2015 ET 2018

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018/ 2011
Total constructions neuves *	8 007	8 196	7 612	6 622	5 546	6 561	6 179	4 460	- 44 %
Total réhabilitations	4 264	5 942	3 680	4 319	3 789	3 662	3 115	3 252	- 24 %
Total général	**12 271**	**14 138**	**11 292**	**10 941**	**9 335**	**10 223**	**9 294**	**7 712**	**- 37 %**
% de réalisation du PLOM					93,4 %	102,2 %	92,9 %	77,1 %	

Source : Cour des comptes, RPT, « Le logement dans les départements et régions d'Outre-mer *», synthèse, 2020, p. 111.*

● **Une territorialisation singulièrement inaboutie**. En outre, si l'élaboration du plan a été accompagnée de la signature d'accords régionaux prévoyant une déclinaison des objectifs nationaux aux spécificités de chaque DROM (ainsi qu'une liste d'engagements territorialisés complétant les engagements nationaux du PLOM) (3), cette ébauche de territorialisation s'est

(1) Cour des comptes, op. précit., 2020, pp. 11-12 : « les résultats, sur les plans quantitatif et qualitatif, du premier PLOM, adopté en mars 2015 pour la période 2015-2020, sont peu satisfaisants, selon l'analyse faite par la ministre des outre-mer elle-même, en juillet 2019. Ils montrent qu'il est nécessaire de retenir une approche beaucoup plus ancrée dans les réalités de territoires aux spécificités nombreuses, en impliquant plus directement les communes et leurs groupements. La question foncière est presque partout déterminante, avec des problèmes récurrents d'indivisions et d'absence de titres fonciers. ».

(2) Cour des comptes, op. précit., 2020, p. 110.

(3) Ainsi, dans le cadre de l'accord régional pour la Guadeloupe signé en avril 2016 en marge du PLOM 1, l'État s'engageait à soutenir l'augmentation de la production de 1 500 à 2 000 logements neufs par an, ainsi qu'à garantir la production chaque année de 30 % de logements locatifs très sociaux, dont 100 spécifiquement dédiés aux personnes âgées, dans le total de la production ; par ailleurs, la mise en œuvre

avérée souffrir d'un pilotage extrêmement lacunaire. Aux termes de la Cour des comptes, le montage territorial du plan s'est révélé ineffectif dans la mesure où « *les communes ou groupements de communes n'ont été signataires de ces accords que dans trois DROM sur cinq. Pourtant, leurs compétences (urbanisme, aménagement foncier, etc.) sont déterminantes pour pouvoir construire des logements. De plus, ces accords régionaux, qui n'ont pas fixé d'objectifs précis, hormis pour la construction de logements neufs (en l'occurrence 10 000 par an, sans analyse statistique préalable), ne comportaient ni modalité de pilotage, ni plan de financement identifié, ni méthode de coordination des partenaires concernés* » (1).

De surcroît, il est frappant de constater que **les difficultés opérationnelles d'exécution du programme**, telles qu'elles ont été relevées à l'occasion du bilan national du PLOM 1 dressé en 2018 par les services déconcentrés de l'État dans les départements ultramarins et la DGOM, **demeurent identiques à celles observées aujourd'hui** : problématiques foncières, absence d'une planification complète et suffisamment qualitative, coûts élevés de construction, prévalence de la vacance, insuffisante dynamique de réhabilitation dans le parc social, contraintes économiques et réglementaires multiples liées à l'inadaptation des normes et à l'acheminement des matériaux de construction, difficultés liées au relogement et à l'hébergement pour les personnes sortant des situations d'habitat indigne, etc. (2)

Comme l'indique par ailleurs l'Union sociale pour l'habitat (USH), « *les raisons de l'échec du PLOM 1, qui n'a pas permis au secteur de satisfaire l'objectif ambitieux de produire 10 000 logements par an, sont principalement : un pilotage trop centralisé, avec une faible prise en compte des besoins réels des habitants et des spécificités locales, freinant toute dynamique pérenne dans les territoires ; un déséquilibre dans la répartition des efforts, entre construction et réhabilitation, entre les différents types de logements (LLS, LLTS, accession), et un déficit de concertation avec les collectivités locales et les acteurs du privé ; une dilution des objectifs initiaux, le plan étant devenu un outil de comptabilisation annuelle de l'action de l'État plutôt qu'un cadre stratégique structurant ; une approche trop quantitative et court-termiste, notamment sur le plan financier, inadaptée aux besoins profonds et structurels du secteur du logement social Outre-mer* » (3). Ces constats sont assurément encore d'actualité aujourd'hui.

b. Une chute drastique des financements que n'a pas empêchée le PLOM 2

D'autre part, « *partant du constat que le PLOM 1 était insuffisamment différencié par territoire* » (4), le plan logement Outre-mer 2 (PLOM 2), établi pour

---

régionale du plan devait se traduire par une simplification des normes et des règlements, une montée en puissance de la rénovation énergétique des logements et une mobilisation massive du foncier public.

(1) Cour des comptes, op. précit., 2020, p. 110. Ce constat rejoint le bilan dressé par la DGOM, qui précise que l'objectif du PLOM 1 s'est avéré trop quantitatif, jugeant qu'il « ne répondait pas suffisamment à la diversité des publics. Surtout l'approche était insuffisamment différenciée par territoire *» (réponses écrites au questionnaire de la mission).*

(2) Ibid.*, p. 112.*

(3) Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission.

(4) Sénat, rapport n° 144 sur le PLF pour 2025, annexe n° 20 « Outre-mer *», p. 40.*

la période 2019-2022 et prorogé jusqu'en 2023, est parti d'une approche plus territorialisée, cherchant à fixer des objectifs de construction et de réhabilitation de logements sociaux mieux adaptés aux réalités des territoires (1) ; en conséquence, celui-ci ne fixait aucun objectif chiffré global en matière de construction et de réhabilitation, et se bornait à un objectif qualitatif visant 30 % de LLTS financés dans la production annuelle de logements neufs au sein du parc social à l'horizon 2022. Les adaptations territoriales du plan ont ensuite fixé, au regard des besoins de chaque territoire, des objectifs chiffrés locaux de production et de réhabilitation.

VENTILATION PAR TERRITOIRE DES OBJECTIFS ANNUELS DE PRODUCTION DE LOGEMENTS SUBVENTIONNÉS PAR L'ÉTAT DANS LES DROM

	Construction neuve de logements sociaux en location et en accession	Réhabilitation de logements sociaux	Amélioration du parc privé
Guadeloupe	Pas d'objectif chiffré	8000 sur 6 ans	Pas d'objectif chiffré
Martinique	950	400	690
Guyane	Pas d'objectif chiffré, besoins évalués entre 3 700 et 5 200		
La Réunion	2000 à 2500	700	400
Mayotte	500	0	0

Source : Sénat, rapport n° 144 sur le PLF pour 2025, annexe n° 20, « Outre-mer *», 2024, p. 41.*

Les travaux d'élaboration de ce nouveau programme et les diagnostics locaux du PLOM 1 avaient notamment permis d'identifier les différents facteurs susceptibles de freiner la réalisation des objectifs fixés : manque d'appétence d'une partie des collectivités pour le logement social, manque d'opérateurs sur certains territoires, difficulté grandissante de mobilisation du foncier, suppression d'aides incitatives, qui « *sont autant de raisons expliquant les difficultés d'atteinte des objectifs du PLOM 1* » (2), d'après la DGOM. Dans ce contexte, ancrées autour de quatre axes spécifiques, les 77 mesures de ce nouveau plan avaient pour objectif de mieux connaître et de mieux planifier pour mieux construire, d'adapter l'offre aux besoins des territoires, de maîtriser les coûts de construction et de réhabilitation, et d'accompagner les collectivités territoriales en matière d'aménagement.

Or, vos rapporteurs ont été frappés au cours de leurs travaux de constater **le décalage préoccupant entre l'appréciation portée par la DGOM sur la réussite de ce plan, et la réalité de la situation du logement dans les Outre-mer**. En effet, s'il apparaît qu'une mission d'évaluation du PLOM 2, confiée à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), a mis en avant

(1) *Précisant la démarche d'élaboration du PLOM 2, la DGOM indique dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission que «* le PLOM 2019-2022, prorogé jusqu'en 2023, a été construit sur une logique de territorialisation en tirant les leçons des imperfections du plan précédent. Il a été élaboré après une longue démarche de concertation (assises des outre-mer, Livre bleu, Conférence Logement, puis ateliers) avec une remontée de propositions locales. Après la finalisation du plan national, à la fin de l'année 2019, le principe d'une déclinaison territoriale a été posé au 1er semestre 2020. »

(2) *Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.*

un « *taux remarquable* », aux termes de la DGOM, de 80 % de réalisation des objectifs nationaux du PLOM, il n'en reste pas moins que le rythme de financements, et, par suite, de livraisons et de mises en chantier de logements sociaux neufs et de réhabilitations au sein du parc social, est marqué par une baisse drastique (1) et par l'existence de facteurs d'inadéquation persistants.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS DANS LES DROM

		2014	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Logements locatifs	**Total LL**	**6 150**	**5 527**	**5 230**	**5 267**	**4 710**	**3 791**	**4 737**	**4 632**
	LLS	3 183	2 411	2 654	2 138	1 957	1 872	1 699	1 663
	LLTS	2 308	2 036	1 531	1 197	1 167	880	1 206	952
	PLS	575	940	835	1 211	584	618	1 041	1 037
	PLI	-	140	210	601	970	295	695	957
	Logements spécifiques	84	-	-	120	32	126	95	23
Accession à la propriété		**472**	**59**	**93**	**130**	**94**	**119**	**237**	**192**
Total des financements		**6 622**	**5 586**	**5 323**	**5 397**	**4 804**	**3 910**	**4 974**	**4 824**

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

● **Une diminution globale des opérations financées**. D'un côté, l'analyse de la dynamique des opérations financées par les crédits de la LBU signale un décrochage marqué entre objectifs fixés et volumes d'agréments accordés par les services de l'État dans les territoires. De fait, la trajectoire de baisse constatée pour les livraisons de logements sociaux dans les Outre-mer au cours des douze dernières années s'observe également pour les logements financés, avec une chute massive et généralisée de - 27,2 % sur la période 2014-2025 (passage de 6 622 à 4 824), malgré un rebond en 2024 (+ 24 %, 4 974), qui ne s'est pas confirmé en 2025 (- 4 %, pour 4 824 logements financés).

RÉPARTITION DES OPÉRATIONS FINANCÉES (HORS RÉHABILITATIONS) EN 2025

		Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Total 5 DROM
Logements locatifs	**Total LL**	**220**	**509**	**1 347**	**2 120**	**436**	**4 632**
	LLS	*118*	*273*	*350*	*634*	*288*	1 663
	LLTS	*42*	*128*	*296*	*390*	*96*	952
	PLS	*60*	*108*	*101*	*716*	*52*	1 037
	PLI	-	-	*577*	*380*	-	957
	Logements spécifiques	-	-	*23*	-	-	23
Accession à la propriété		**81**	**-**	**30**	**81**	**-**	**192**
Total des financements		**301**	**509**	**1 377**	**2 201**	**436**	**4 824**

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

Avec un total de 45 975 logements financés depuis 2021, et malgré les objectifs quantitatifs déterminés, ce volume constaté en 2025 reste, dans chacun des DROM, très largement inférieur aux niveaux observés au début des années 2010. Derrière cette réalité, deux dynamiques contraires, semblables à celles observées pour les livraisons, se croisent et se complètent, tendant à accroître l'inadéquation

(1) La DGOM constate par ailleurs que « ce très bon résultat montre selon l'IGEDD la forte mobilisation des administrations centrales, en particulier de la direction générale des Outre-mer (DGOM) et de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), et des partenaires de l'État signataires ».

qualitative du parc aux besoins des résidentes et des résidents ultramarins : **une forte hausse des financements portant sur les segments les plus solvables du parc**, à savoir les PLS (+ 68 % entre 2023 et 2024 et - 0,4 % entre 2024 et 2025) et les PLI (+ 135 % entre 2023 et 2024, puis + 38 % entre 2024 et 2025), dont le corollaire est **le recul net et constant de la part occupée par les segments les plus sociaux** dans le volume total des logements financés. Ainsi, alors que la part des LLTS dans le volume global des financements s'élevait à 36 % en 2013, elle n'est plus que de 19 % en 2025. De même, la part des logements financés en accession sociale est passée de 7,4 % en 2013 à 3,9 % en 2025 ; inversement, celle occupée par le logement intermédiaire (financement PLI) dans le total des financements est passée de 0 % en 2013 à 19,8 %. Vos rapporteurs alertent sur ces dynamiques de financements, qui s'avèrent inadéquates aux besoins des populations ultramarines.

Il en va de même pour les réhabilitations : malgré l'importance que celles-ci revêtent dans les DROM, et tandis qu'une part importante du parc connaît une efficacité énergétique insuffisante, le volume des réhabilitations financées connaît un rythme irrégulier, passant de 4 319 opérations financées en 2014 à 3 162 en 2025, soit une baisse de 26,8 % sur la période. Comme le constate à ce titre l'USH, « *cette volatilité reflète à la fois des contraintes de financement, un accès parfois complexe aux subventions (notamment aux fonds européens) et une ingénierie locale encore inégalement structurée pour porter des projets de rénovation à grande échelle* » (1). Il en va de même pour le nombre de réhabilitations livrées, qui passe de 933 en 2013 à 2 200 en 2021, avant de retomber à 1 671 en 2025.

PRODUCTION CUMULÉE DE LOGEMENTS SOCIAUX NEUFS ET DE RÉHABILITATIONS AIDÉES (PARC PRIVÉ ET PARC SOCIAL) DANS LES DROM ENTRE 2017 ET 2025

	Opérations financées (construction neuve + réhabilitations)	**Mises en chantier (construction neuve + réhabilitations)**	**Logements livrés (construction neuve + réhabilitations)**
2017	9 294 (6 179 + 3 115)	-	8 402 (5 457 + 2 945)
2018	8 646 (5 353 + 3 293)	-	6 594 (4 711 + 1 883)
2019	7 298 (5 586 + 1 712)	-	6 407 (4 276 + 2 131)
2020	8 164 (5 323 + 2 841)	-	5 446 (3 362 + 2 084)
2021	12 862 (5 397 + 7 285)	4 798 (3 338 + 1 460)	5 356 (3 156 + 2 200)
2022	8 846 (4 804 + 4 042)	5 163 (3 160 + 2 003)	4 335 (2 841 + 1 494)
2023	7 799 (3 910 + 3 889)	3 189 (2 340 + 849)	4 563 (3 633 + 930)
2024	8 862 (4 973 + 3 689)	5 250 (4 007 + 1 243)	4 885 (3 513 + 1 372)
2025	7 986 (4 824 + 3 162	6 877 (4 308 + 2 569)	5 465 (3 794 + 1 671)
TOTAL	**79 757**	**25 277** (2021-2025)	**51 453**

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

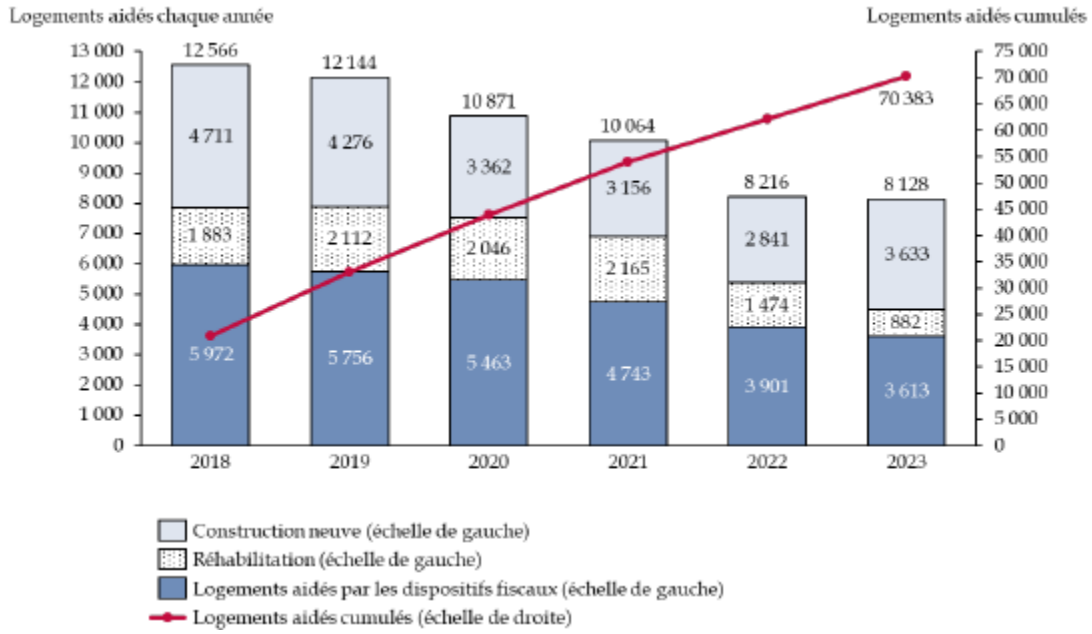
Il ressort de cette analyse que la dynamique de production de logements sociaux neufs dans le parc social ultramarin reste en-deçà des attentes fixées non seulement par les deux PLOM successifs, mais encore par la loi, alors que l'article 3

(1) *Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission. En ce qui concerne le parc privé, l'USH précise que «* les efforts de réhabilitation restent également irréguliers. Après 778 logements réhabilités en 2024, le volume redescend à 471 logements en 2025. Les interventions soutenues par l'ANAH restent très variables selon les années et équivalent à « zéro » depuis deux ans, illustrant les difficultés d'intervention dans les territoires ultramarins ».

de la loi EROM du 28 février 2017 (1) fixait un objectif de production de 150 000 logements neufs ou en réhabilitation dans les Outre-mer sur 10 ans, soit de 15 000 logements par an entre 2017 et 2027. De fait, **les volumes globaux de logements financés, livrés et mis en chantier depuis la promulgation de cette loi et jusqu'à 2025 demeurent très largement inférieurs aux objectifs déterminés**, avec 79 757 financements et 51 453 livraisons seulement.

Malgré des avancées en matière de territorialisation et de concertation à l'échelle locale, le rythme actuel de la production et de la réhabilitation des logements sociaux dans les Outre-mer ne permet donc pas de résorber le retard structurel accumulé au cours des décennies passées. Par ailleurs, au-delà des dynamiques propres au parc social, l'analyse du volume global des logements aidés en cumulé sur la période 2018-2023 dans les Outre-mer (incluant les constructions et les réhabilitations dans le parc privé) accentue la perception de ce décrochage par rapport aux objectifs fixés par la loi EROM. Ainsi, entre 2017 et 2023, dans les cinq DROM, « *70 383 logements ont été construits grâce à une aide de l'État, dont 42 % grâce aux dispositifs fiscaux. En six ans, la cible de 130 000 logements produits subventionnés par l'État sur 10 ans n'a été atteinte qu'à 54 %. Il apparaît donc assez peu probable que l'objectif soit atteint en 2027. En 2025 en particulier, 8 128 logements ont été produits, dont 3 163 logements neufs et 882 logements réhabilités financés grâce à la LBU*. » (2) **Aucun des DROM n'est donc parvenu à remplir les objectifs annuels de construction** fixés par les deux PLOM.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS AIDÉS ANNUELLEMENT ET EN CUMULÉ



Source : Sénat, rapport n° 144 sur le PLF pour 2025, annexe n° 20, « Outre-mer *», 2024, p. 42.*

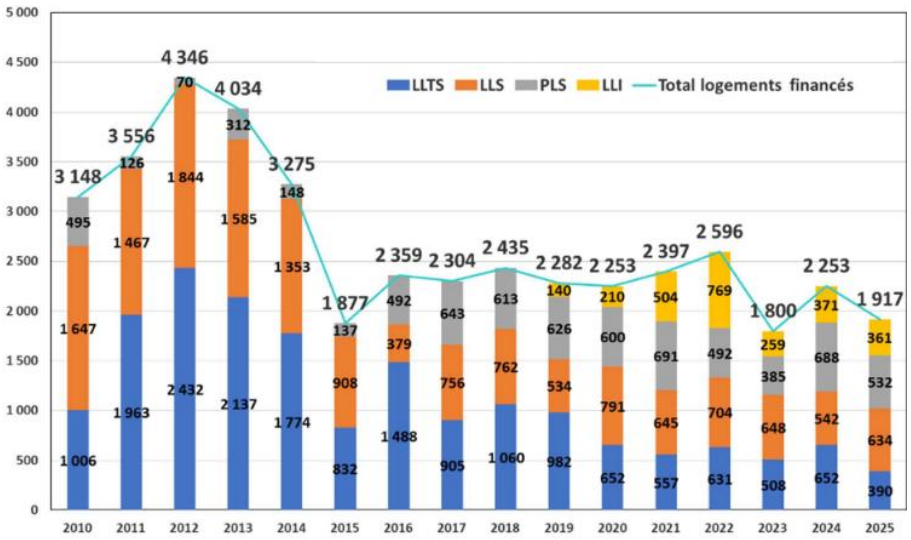
---

(1) Art. 3 de la 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 (dite « loi EROM *») : «* La République s'assigne pour objectif 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. »

(2) Sénat, rapport n° 144 sur le PLF pour 2025, annexe n° 20 précit., 2024, pp. 41-42.

À titre d'illustration, à La Réunion, les opérations financées ont connu une importante décroissance depuis 2012. Après un pic observé entre 2010 et 2014 (4 346 en 2012 et 4 034 en 2013, avec une proportion très importante de LLTS : respectivement 2 432 et 2 137) (1), le rythme des financements s'est stabilisé à un niveau moyen dans les années 2015, avant de connaître **une chute continue** entre 2022 et 2025 : - 26,2 % en moyenne (50 % de ces logements financés concernant des acquisitions en vente en l'état futur d'achèvement – VEFA, et l'autre moitié des biens neufs en production propre). Comme le constate l'ARMOS-OI, « *malgré un rebond observé en 2024, avec 2 253 logements, la tendance demeure très fragile* » (2), comme en témoigne le recul observé en 2025. De surcroît, la part des LLTS au sein du flux total des logements financés a connu une décroissance proportionnellement plus élevée que le rythme global, passant de 55,9 % en 2012 à 20,3 % en 2025, soit une chute de 35,6 points sur la période, évolution qui s'inscrit indéniablement à contre-courant des besoins effectifs de la population.

DYNAMIQUE DES LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS EN 15 ANS À LA RÉUNION



Source : ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2026, *avril 2026, p. 8.*

● **Des facteurs d'inadéquation persistants**. Les raisons expliquant les limites du PLOM 2 en termes d'efficacité sont variées et ont été amplement documentées. Comme l'indique ainsi l'USH, « *bien que mieux structuré et doté d'une approche plus transversale que le premier, le PLOM 2 a révélé plusieurs limites structurelles qui ont freiné son impact. Sa mise en œuvre n'a pas permis*

*(1) D'après l'ARMOS-OI (*Rapport annuel. Édition 2026, *avril 2026, p. 8), ce pic s'explique par la conjonction de deux dynamiques :* « D'une part, l'arrêt brutal de la défiscalisation dans le parc privé a généré une offre abondante de logements en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA), les promoteurs redirigeant massivement leurs opérations vers les bailleurs sociaux afin d'écouler leur production. D'autre part, les financements importants issus des dispositifs de défiscalisation dédiés au logement social, mobilisés en complément de la Ligne budgétaire unique (LBU), ont soutenu fortement la production, malgré des montages fiscaux complexes et parfois longs à structurer. Enfin, le contexte était encore marqué par un coût de construction relativement contenu en début de période, avant l'augmentation progressive observée à partir de la fin 2010 avec l'entrée en vigueur de la réglementation thermique, acoustique et aération des logements neufs Outre-mer (RTAA DOM), ce qui a permis de lancer de nombreux projets dans des conditions économiques encore favorables. »

(2) ARMOS-OI, ibid., *p. 8.*

d'enrayer la baisse de la production de logements neufs, traduisant la persistance de contraintes opérationnelles et financières dans les territoires ultramarins. Parallèlement, le rythme des réhabilitations dans le parc locatif social demeure très inférieur aux besoins recensés, malgré une progression ponctuelle observée en 2021 sous l'effet du plan de relance. Ces résultats soulignent la difficulté à transformer les orientations stratégiques du plan en leviers effectifs de production et de rénovation durable du logement social dans les Outre-mer » (1).

De même, l'USHOM signale l'existence de plusieurs facteurs explicatifs susceptibles de justifier l'instabilité et l'insuffisance du rythme de production de logements sociaux, malgré l'ampleur des besoins supplémentaires à l'échelle ultramarine. Soulignant que l'écart entre résultats opérationnels et objectifs déterminés ressort essentiellement d'un désalignement persistant entre ambitions nationales et capacités productives locales (liées aux coûts réels, à la prise en compte des normes et aux contraintes territoriales), l'Union identifie plusieurs causes structurelles de tension : « *une inflation significative des coûts de construction et de réhabilitation (hausse estimée entre 15 et 20 % sur la période récente), déconnectant les plafonds d'aides à la pierre des coûts réels des opérations ; un décalage persistant entre autorisations d'engagement et crédits de paiement, ralentissant la transformation des programmations en chantiers effectifs ; des appels d'offres infructueux liés à la fragilité de la filière BTP locale (défaillances d'entreprises, monopoles d'approvisionnement en matériaux, pénurie de main-d'œuvre qualifiée) ; des contraintes foncières et des délais administratifs qui allongent considérablement le cycle de production ; l'absence, à ce stade, d'un cadre de programmation budgétaire pluriannuel suffisamment lisible pour sécuriser les opérateurs* » (2). À cet égard, au-delà du niveau des crédits mobilisés, c'est l'architecture elle-même des dispositifs budgétaires et fiscaux mis en place par l'État qui doit être revue pour assurer une prise en compte efficiente et cohérente des particularités climatiques, sociales et économiques des territoires ultramarins.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics ont entrepris d'élaborer, en concertation avec les collectivités concernées, une troisième version du PLOM, qui devrait comporter deux volets : un **volet territorial** déterminant des priorités spécifiques à chaque collectivité en concertation avec les préfectures, et un **volet transversal** ancré autour de quatre axes nationaux (accélérer la construction et la rénovation de LLS et LLTS, faciliter l'accès des ménages modestes à l'habitat privé, améliorer la résilience de l'habitat ultramarin face aux risques climatiques, accompagner les collectivités dans la mise en œuvre des PLOM territoriaux). Il est en outre prévu que chaque DROM se dote d'outils d'observation et de connaissance des logements indignes et insalubres ; aucun des axes du programme n'est cependant spécifiquement consacré à la résorption du logement insalubre (3). La signature de ce plan, initialement prévue pour le dernier trimestre 2025, n'est toujours pas effective à l'heure de la publication de ce rapport.

---

(1) Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'USHOM au questionnaire de la mission.

(3) Sénat, rapport n° 144 sur le PLF pour 2025, annexe n° 20 précit., 2024, p. 42.

En dépit de ces constats, des avancées significatives dans les territoires

Malgré ses limites, le PLOM 2 a accompagné la mise en œuvre d'actions marquantes dans les territoires, allant dans le sens d'une adaptation de la production aux réalités territoriales et d'une amélioration de la connaissance des besoins en termes de logements.

– Ainsi, à La Réunion, de nombreuses actions prévues par le volet territorial du plan ont donné lieu à des réalisations effectives : création de l'observatoire régional de l'habitat et du foncier par l'AGORAH, intégration dans la programmation de LLTS de l'exigence d'un minimum de 30 % de logements de taille T1 et T2 (face à la proportion de 40 % constatée), mise en place d'un service d'accompagnement à la rénovation énergétique (SARé) par la région (devenu en 2025 le service public de la rénovation et de l'habitat – SPRH), ou encore établissement d'un référentiel des matériaux biosourcés ultramarins (porté par Qualitropic, le Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement – CAUE – et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME).

– De même, en Guadeloupe, la préfecture indique que le taux d'avancement global des différents axes du PLOM 2 s'élevait, en 2025, à 60 %. À ce titre, la présentation du bilan du PLOM réalisée en juillet 2022 devant le Conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement (CDHH) du territoire indiquait que, malgré les crises sanitaires et sociales, de nombreuses actions avaient été rendues possibles : « *des améliorations importantes sur la planification et sur la connaissance du parc social ; un grand nombre de projets d'aménagement initiés sur tout le territoire, qu'il faut maintenant concrétiser (OPAH, ACV, PVD...)* » [(1)]. Cependant, à la lecture de ce bilan, de nombreuses difficultés opérationnelles semblaient persister : un déficit d'implication des EPCI, pourtant situés au cœur de la planification de la politique de l'habitat ; une difficulté à mobiliser le département et la région pour améliorer les co-financements aux dispositifs d'amélioration de l'habitat (absence de guichet unique, complexité des démarches, risques de double financement), au FRAFU ou aux opérations de LLTS (avec un retard dans les cofinancements du département) ; un phénomène d'indivision difficilement résorbable et entravant la mobilisation du foncier ; ou des montages financiers dont la complexité ralentit souvent les projets. Ces difficultés s'inscrivent dans un contexte marqué par de trop faibles ressources financières des collectivités, jugées insuffisantes pour « *développer ou porter des projets d'aménagement permettant de lutter contre l'insalubrité, de moderniser les réseaux ou d'encourager l'amélioration de l'habitat* » [(2)].

– Enfin, en Guyane, malgré les contraintes ayant affecté la mise en œuvre du PLOM 2 (délais resserrés d'élaboration de la déclinaison locale du programme, effets de la crise sanitaire sur l'exécution des objectifs), celui-ci a permis la concrétisation de plusieurs actions importantes sur le territoire : mise en œuvre des procédés constructifs issus de l'appel à propositions "un Toit pour tous en Outre-mer" (TOTEM) visant à expérimenter de nouveaux modes de conception et de construction [(3)] ; expérimentation du nouveau produit de financement LLTS-A entre septembre 2021 et juin 2025, mobilisé dans le cadre de 3 projets (10 logements à Cayenne, 6 logements à Saint-Laurent-du-Maroni et 4 logements à Régina) ; ou encore mise en œuvre du conventionnement APL-Foyer [(4)].

---

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) En 2025, ce projet TOTEM a donné lieu à la construction d'un premier programme de 13 maisons à Sinnamary, financé en 2023, et dont les travaux sont aujourd'hui en cours d'achèvement ; un second programme de 23 maisons a été lancé en 2025 sur la commune de Papaïchton.

(4) En Guyane, la mise en œuvre du conventionnement de l'APL-Foyer a été marquée par le conventionnement de la résidence Pasteur de l'Association tutélaire de la Guyane à la fin de l'année 2024, puis par l'extension

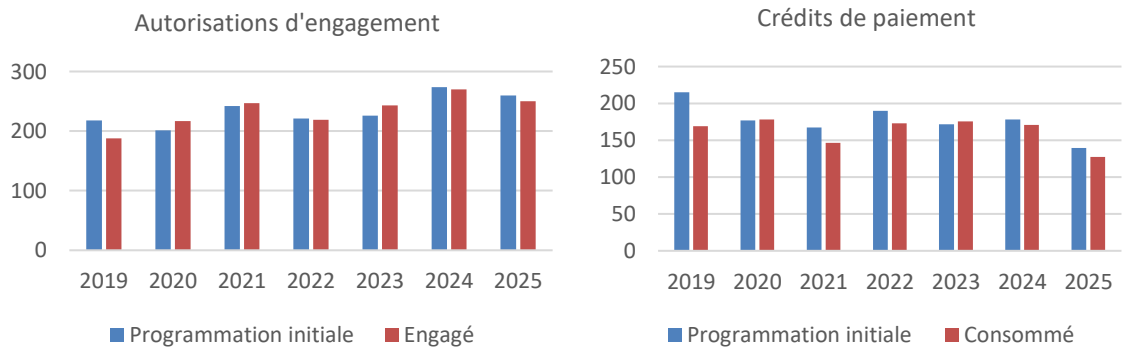
2. Un modèle budgétaire compromis par l'accumulation d'arbitrages politiques regrettables

a. Une diminution critique des financements publics

En parallèle de l'échec des PLOM 1 et 2 à produire des résultats suffisamment efficaces pour répondre aux problématiques de l'habitat dans les Outre-mer, un constat s'impose : le modèle financier actuel de la politique du logement social a atteint ses limites, dans un contexte marqué par une baisse préoccupante des financements publics et un volume global en rétractation de logements financés. Au regard notamment des tensions structurelles qui affectent la LBU et des besoins accrus des bailleurs en termes de réhabilitations, la production de logements sociaux devient donc, aux termes des interlocuteurs de la mission, une équation de plus en plus difficile à résoudre. De fait, l'analyse des crédits de la LBU entre 2014 et 2025 permet de souligner **l'érosion des moyens** alloués à la politique du logement social dans les Outre-mer sur la période, caractérisée par une baisse tendancielle à la fois en AE et en CP.

● **Une érosion globale des crédits de la LBU**. D'une part, entre 2014 et 2025, le montant global des crédits ouverts en AE dans les lois de finance initiales sur la LBU a connu une lente érosion, passant de 272,8 à 261,9 millions d'euros, soit une baisse de 4,0 %. Cette trajectoire négative, caractérisée par des fluctuations et des rebonds ponctuels, a été marquée par plusieurs phases successives : tout d'abord, une baisse ininterrompue entre 2014 et 2020 (comme l'indique l'USH, - 24,2 % sur six ans, « *traduisant un affaiblissement du soutien à la production et à la réhabilitation du logement social* » (1) ultramarin) ; ensuite, un rebond modéré entre 2021 et 2024 (+ 30 %, en raison de la relance budgétaire à la suite de la crise sanitaire) ; enfin, une confirmation de la contraction des engagements financiers après le pic observé en 2024 (291,9 millions d'euros), marquée par une diminution des crédits ouverts de 20 % au cours des deux derniers exercices budgétaires.

ÉVOLUTION DE LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE DE LA LBU (AE ET CP)



Source : Réponses écrites de la direction générale des Outre-mer au questionnaire de la mission.

du dispositif en 2025 au foyer de jeunes travailleurs géré par Habitat jeunes, sur la ZAC Hibiscus à Cayenne, ainsi qu'à la résidence sociale gérée par l'Association de développement social et de solidarité urbaine de Kourou (ADSSUK) à Kourou.

(1) Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission.

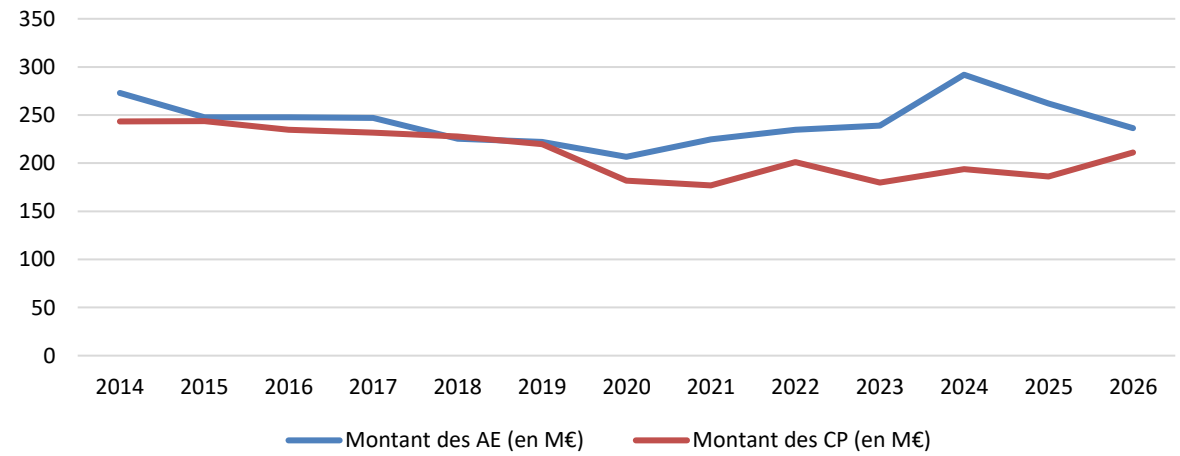
Cette diminution est nettement plus accentuée en ce qui concerne les crédits de paiement, qui connaissent **une chute de 23,6 % en douze ans, passant de 243,5 en 2014 à 186,1 millions d'euros en 2025**, traduisant selon l'USH « *une érosion progressive marquée par des variations conjoncturelles liées aux cycles budgétaires et aux politiques de relance de la capacité de paiement des opérations* » (1). Facteur explicatif de la chute des opérations financées, cette trajectoire est marquée par une première phase de légère diminution entre 2014 et 2017 (- 4,8 %, passant de 243,5 à 231,8 millions d'euros, signalant un maintien relatif des CP décaissés malgré la diminution proportionnellement plus grande des AE sur la période), puis une forte chute entre 2018 et 2021 (- 22,3 %, passant de 22,7 à 176,9 millions d'euros), avant de connaître une reprise ponctuelle en 2022 (+ 13,6 %), et, enfin, des fluctuations à un niveau moins élevé depuis 2023.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS (AE ET CP) OUVERTS EN LFI SUR LA LBU ENTRE 2014 ET 2026

	Montant des AE (en M€)	Évolution des AE (en % par rapport à l'exercice précédent)	Montant des CP (en M€)	Évolution des CP (en % par rapport à l'exercice précédent)
2014	272,8	-	243,5	-
2015	247,7	- 9 %	243,7	0 %
2016	247,6	- 0,02 %	234,7	- 4 %
2017	247,0	- 0,24 %	231,8	- 1 %
2018	225,5	- 9 %	227,7	- 2 %
2019	222,0	- 2 %	219,6	- 4 %
2020	206,6	- 7 %	181,9	- 17,2 %
2021	224,6	+ 9 %	176,9	- 3 %
2022	234,6	+ 4 %	201,0	+ 14 %
2023	238,9	+ 2%	179,8	- 11 %
2024	291,9	+ 22 %	193,8	+ 8 %
2025	261,9	- 10 %	186,1	- 4 %
2026	236,3	- 9,8 %	211,3	+ 14 %

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

ÉVOLUTION COMPARATIVE DES CRÉDITS OUVERTS EN AE ET EN CP SUR LA LBU



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

(1) *Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission.*

Dans ce contexte, après l'ouverture en LFI pour 2025 de 262 millions d'euros en AE et de 186 millions d'euros en CP sur l'action 01 du P123 (LBU), en 2026, les crédits de cette action connaissent une baisse de 9,8 % en AE et une hausse de 14 % en CP, pour atteindre respectivement 236,3 et 211,2 millions d'euros en 2026. Si, comme l'indique l'USH, la hausse significative de 25,2 millions d'euros des CP entre 2025 et 2026 traduit « *une volonté de résorber les retards de paiement accumulés et conduit l'État à prioriser les opérations déjà engagées* » (1), cependant, **la baisse des AE pour la deuxième année consécutive fragilise la capacité des opérateurs à lancer de nouvelles opérations (construction neuve et réhabilitation, aménagement, résorption de l'habitat insalubre), dans des territoires pourtant confrontés à des besoins massifs**.

Les priorités de la LBU pour 2026

Afin de « *promouvoir un habitat décent et adapté aux populations ultramarines, notamment aux plus modestes d'entre elles* » (2), le ministère des Outre-mer a établi six priorités pour l'année 2026, dans l'objectif d'accentuer l'effort en matière de constructions neuves à Mayotte et en Guyane et de renforcer l'adaptation des logements sociaux : financement de l'offre de logements locatifs sociaux dans les DROM (107,0 millions d'euros en CP pour 2026) (3) ; amélioration du parc locatif social (27,2 millions d'euros), avec la mise en place du crédit d'impôt permettant l'accélération de la rénovation et de la réhabilitation des logements sociaux en Outre-mer (4) créé par la LFI pour 2024 (5) ; participation aux fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU, 29,3 millions d'euros) (6) : résorption de l'habitat insalubre (25,1 millions d'euros) (7) ; renforcement des moyens d'ingénierie (2,1 millions d'euros) alloués aux services déconcentrés pour accompagner les collectivités dans la connaissance de leurs besoins et l'utilisation des outils de planification ; et développement de l'accession sociale à la propriété (2,1 millions d'euros).

Comme le relève le PAP du P123, « *ces outils constituent un important levier [de] financement […] et ont permis la réalisation d'importants programmes de construction (à titre d'exemple, le soutien financier de l'État au secteur immobilier par l'attribution d'aides notamment fiscales a permis de financer la construction et la réhabilitation de près de 40 000 logements sociaux sur les cinq dernières années, soit une moyenne de 8 000 logements par an)* » (8).

---

(1) Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission.

(2) PAP du P123 Conditions de vie Outre-mer*, annexe au PLF pour 2026, p. 28.*

(3) Face à l'insuffisance de l'offre et à l'augmentation croissante des besoins potentiels, le P123 contribue au financement de prêts et d'allégements fiscaux (baisse du taux de TVA, aides fiscales à l'investissement, abattement de la taxe foncière) à destination des bailleurs sociaux pour accroître l'offre de logements et la rénovation du parc.

(4) Décret n° 2025-766 du 5 août 2025 relatif aux performances techniques, énergétiques et environnementales des logements achevés depuis plus de vingt ans faisant l'objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation pour l'application de l'article 244 quater *X du code général des impôts.*

(5) Art. 71 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

(6) Accompagnement par l'État de projets de construction ou de réhabilitation des logements sociaux entrepris par les collectivités.

(7) E.g. *travaux sur les emprises foncières nécessaires à la réalisation des programmes d'infrastructures et de logements, et élaboration d'un plan de redynamisation contre l'habitat indigne dans les DROM.*

(8) PAP du P123 Conditions de vie Outre-mer*, annexe au PLF pour 2026, p. 31.*

MONTANT DES CRÉDITS DE L'ACTION 01 « LOGEMENT » DU P123 (PLF POUR 2026)

Titre et catégorie	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	FdC et Adp attendus (AE)	FdC et Adp attendus (CP)
Hors titre 2	**236 250 000**	**211 271 857**	**0**	**0**
Dépenses d'intervention	236 250 000	211 271 857	0	0
Transferts aux ménages	61 600 000	45 480 000	0	0
Transferts aux entreprises	142 410 000	142 221 857	0	0
Transferts aux collectivités territoriales	32 240 000	23 570 000	0	0
Total	**236 250 000**	**211 271 857**	**0**	**0**

Source : PAP du P123 Conditions de vie Outre-mer, *annexe au PLF pour 2026, p. 28.*

Or, l'érosion progressive des crédits de la LBU, malgré le léger rebond observé en 2025 et en 2026 pour les crédits de paiement, confirme en réalité **l'existence d'une tension persistante entre besoins de financement dans les DROM et soutenabilité budgétaire**, avec un retard frappant dans le décaissement des crédits de paiement par rapport aux autorisations engagées, traduisant la non-résorption des contraintes opérationnelles freinant la mise en œuvre des projets. Cette tension s'avère d'autant plus dommageable que les enjeux de mal-logement demeurent prégnants dans les territoires ultramarins, et que la finalisation du PLOM 3 devrait au contraire entraîner la mobilisation de moyens supplémentaires pour améliorer l'accès au parc social et l'adéquation de l'offre de logements sociaux à la demande dans les Outre-mer. Comme le relève à cet égard l'USH, « *le maintien d'un niveau de crédits stable, voire rehaussé, constitue un enjeu majeur pour la prochaine décennie, dans un contexte de tension foncière et de vulnérabilité accrue des DROM-COM. Pour améliorer le financement de la production et de la réhabilitation des logements sociaux et très sociaux dans les Outre-mer, il convient de maintenir et de sécuriser durablement les crédits de la LBU, idéalement* via *une programmation pluriannuelle, afin d'assurer la continuité et la visibilité des opérations.* » (1)

● **Au sein de la LBU, une érosion de la part consacrée à la construction neuve**. D'autre part, l'évolution de la proportion occupée par les crédits budgétaires consacrés à la construction de logements sociaux neufs dans le total des AE ouvertes chaque année sur la LBU révèle une tendance de fond au décrochage de l'objectif de construction par rapport aux autres objectifs (aménagement foncier, rénovation du parc existant, résorption de l'habitat insalubre). En effet, cette proportion passe de 55,0 % en 2019 à 44,9 % en 2025, soit une baisse de 5,1 points. Si ces quatre autres objectifs traduisent autant de priorités nécessaires pour l'amélioration de l'accès au logement dans les Outre-mer, cependant, cette chute de la part consacrée à la construction neuve s'avère particulièrement inquiétante au regard de l'ampleur et de l'immédiateté des besoins de nouveaux logements sociaux dans ces territoires.

(1) Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission.

ÉVOLUTION DE LA PART DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA CONSTRUCTION NEUVE DANS LE TOTAL DES AE DE LA LBU (2019-2025)

	Crédits consacrés à la construction de logements locatifs sociaux (en AE consommées) en M€	Nombre de logements financés (5 DROM)	Total LBU (en AE ouvertes en LFI) en M€	Part des crédits consacrés à la construction de logements sociaux neufs dans le total de la LBU
2019	122,1	5 387	222,0	55,0 %
2020	114,1	5 020	206,6	55,2 %
2021	100,1	4 546	224,6	44,6 %
2022	101,4	3 708	234,6	43,2 %
2023	103,8	3 495	238,9	43,5 %
2024	122,1	4 038	291,9	41,8 %
2025	117,6	4 632	261,9	44,9 %

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

Comme le souligne l'AUDeG pour la Collectivité territoriale de Guyane, ces limites budgétaires sont renforcées par les incertitudes nombreuses pesant sur les financements : « *la forte dépendance à des dispositifs nationaux conjuguée à une visibilité pluriannuelle limitée fragilise la programmation des opérations de logement social et complique la mise en œuvre de politiques cohérentes et durables. Cette situation affecte tant les collectivités que les bailleurs sociaux et les opérateurs, dans un contexte où les besoins demeurent très largement supérieurs aux capacités actuelles de production. Ainsi, malgré l'existence d'outils, de dispositifs et d'une mobilisation réelle des acteurs, la politique du logement social en Guyane reste contrainte par des difficultés de coordination, un déficit d'anticipation et de planification opérationnelle, ainsi que par des capacités locales de portage encore insuffisantes au regard des enjeux du territoire.* » (1) Au reste, comme le rappelait la Cour des comptes dès 2020, « *la stabilité des crédits destinés au logement Outre-mer est considérée par tous les opérateurs du secteur comme un prérequis à la définition d'une politique du logement pertinente et pérenne.* » (2)

b. Une performance marquée par d'importantes marges de progression

Au-delà de l'analyse *stricto sensu* des résultats de la politique du logement social (nombre de logements livrés et financés, degré d'adéquation de la production à la demande, atteinte des objectifs des PLOM), l'examen de la performance budgétaire des crédits engagés souligne encore l'existence de marges de progression sensibles. En effet, les trois critères retenus par les directions métiers et la direction du budget dans l'analyse de l'efficience de la LBU signalent des limites importantes dans l'efficacité des interventions de l'État : une consommation des crédits en AE et en CP encore inégale et confrontée à des difficultés d'exécution, malgré une indéniable amélioration au cours des cinq dernières années ; des délais d'attente pour l'obtention d'un logement social qui demeurent supérieurs dans les Outre-mer ; enfin, un indicateur de pression de la demande de logement social qui connaît une forte hausse.

(1) Réponses écrites de l'AUDeG au questionnaire de la mission.

(2) Cour des comptes, op. précit., 2020, p. 75.

● **Un degré de consommation inégal des crédits ouverts, malgré de nettes améliorations**. L'une des principales difficultés du modèle budgétaire actuellement en vigueur pour le financement de l'aménagement du parc social ultramarin réside dans l'inégale consommation des crédits ouverts chaque année en loi de finances initiale. Alors que les besoins sont particulièrement importants, la consommation des crédits reste très largement imparfaite. De fait, associé à d'autres facteurs, le caractère parfois lacunaire des compétences locales en matière d'ingénierie a longtemps entravé la consommation intégrale des crédits de la LBU, marqués par une sous-consommation récurrente au cours des dix dernières années, avec un taux moyen de 83 % entre 2014 et 2019.

Cependant, une sensible amélioration de la consommation des crédits de la LBU peut être observée depuis cinq ans. Ainsi, en 2020, 105,5 % des AE et 98,6 % des CP ouverts en LFI ont été consommés au cours de l'exécution budgétaire ; ces taux s'élèvent respectivement à 101,0 % et à 96,3 % en 2024. Ces proportions sont encore plus élevées si l'on se contente d'examiner le taux de consommation des crédits ouverts en LFI après retrait de la réserve budgétaire ; dans ce cas, pour l'année 2024, ces proportions s'élèvent respectivement à 98,1 % (AE) et 121,9 % (CP). Sur ce point, la DGOM comme la DHUP indiquent que les crédits de la LBU font l'objet d'une consommation en nette voie d'amélioration depuis cinq ans, de sorte que, en 2025, « *la consommation AE a fait l'objet d'une surconsommation par rapport à la programmation budgétaire finale* » (1).

TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS (AE ET CP) DE LA LBU (2020-2024)

	Crédits ouverts en LFI		**Prévision budgétaire après réserve**		**Exécution budgétaire** (*retraitée des retraits d'engagements*) (2)		**Taux de consommation des crédits ouverts en LFI**		**Taux de consommation des crédits ouverts après réserve**	
	AE (en M€)	**CP (en M€)**	**AE (en M€)**	**CP (en M€)**	**AE (en M€)**	**CP (en M€)**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
2020	206,6	181,9	-	-	217,9	179,3	105,5 %	98,6 %	-	-
2021	224,6	176,9	-	-	247,4	146,7	110,2 %	82,9 %	-	-
2022	234,6	201,0	223	191	220,4	174,6	93,9 %	86,9 %	98,8 %	91,4 %
2023	242,9	183,8	226	173	245,4	177,0	101,0 %	96,3 %	108,6 %	102,3 %
2024	291,9	193,8	275	141	269,7	171,9	92,4 %	88,7 %	98,1 %	121,9 %

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

Cette dynamique se manifeste de façon accrue à Mayotte, où l'urgence des besoins de financement est sans doute la plus prégnante. Comme le précise la préfecture, chaque année, « *les crédits LBU affectés au financement de construction*

(1) Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

(2) Comme l'indique la direction du budget dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, « on constate ainsi que la prise en compte des retraits d'engagement, qui viennent minorer facialement, en année « *N* », la consommation d'AE en raison de retraits d'engagements juridiques contractés les années précédentes, conduit à rehausser très sensiblement, à l'échelle annuelle, le niveau de consommation des aides. Toutefois, ce volume élevé de retraits d'engagements traduit également une difficulté récurrente à mener les projets à leur terme et, par conséquent, une sous-consommation des crédits lorsque les projets sont considérés de façon pluriannuelle. »

de logements locatifs sociaux sont consommés en intégralité 100 %. À noter qu'en 2023 et 2024, la programmation budgétaire a été consacrée essentiellement sur la résorption de l'habitat indigne et l'aménagement du foncier. L'objectif était de dégager et d'aménager plus de fonciers pour pouvoir construire et offrir plus de logements sociaux aux Mahorais. » (1)

TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA LBU À MAYOTTE (2020-2025)

	AE (autorisation d'engagement)			CP (crédits de paiement)		
Année LBU	Dotation notifiée	Réellement engagés	%	CP délégués	CP consommés	%
2020	38,0 M€	37,8 M€	100%	26,6 M€	29,4 M€	111%
2021	49,7 M€	47,0 M€	95%	28,2 M€	23,0 M€	81%
2022	43,8 M€	42,5 M€	97%	32,9 M€	26,7 M€	81%
2023	42,7 M€	42,0 M€	98%	21,9 M€	18,6 M€	85%
2024	51,7 M€	54,6 M€	106%	21,7 M€	21,1 M€	97%
2025	52,9 M€	52,9 M€	100%	17,4 M€	17,4 M€	100%

Source : Réponses écrites de la préfecture de Mayotte au questionnaire de la mission.

Cependant, **des marges de progression demeurent possibles pour les décaissements de crédits de paiement**, marqués par une sous-exécution systématique par rapport aux AE, qui traduit la difficulté récurrente des opérateurs à mener les projets à leur terme, dans un contexte caractérisé par la récurrence de nombreux freins opérationnels. Si le suivi des CP s'avère particulièrement crucial dans la mesure où il reflète les décaissements réels, et, partant, l'incidence concrète de la politique du logement social dans les Outre-mer, la DGOM indique ainsi constater « *un écart trop important entre AE et CP consommés qui signale des difficultés de mise en œuvre et des retards dans les projets* » (2). À cet égard, la direction du budget précise que, si la consommation des CP résulte en grande majorité du paiement des engagements juridiques contractés au cours des années antérieures, pour le champ du logement social, « *les projets présentent ainsi des clés de décaissement pouvant parfois s'étendre jusqu'à une dizaine d'années. L'amélioration de la connaissance de ces clés de décaissement a permis, au cours des dernières années, d'ajuster la programmation des crédits de paiement au rythme prévisionnel de consommation qui en découle.* » (3)

Afin d'identifier les marges de progression possibles pour améliorer les décaissements de crédits de paiement, les administrations de l'État sollicitées par la mission indiquent avoir engagé un travail approfondi pour identifier les restes à payer dans les territoires au cours de chaque exercice budgétaire : ainsi, « *au cours de la gestion, il est demandé aux DEAL(M) et DGTM de porter une attention particulière sur l'apurement de tous les dossiers forclos depuis 2015. Ils sont*

(1) Réponses écrites de la préfecture de Mayotte au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de la direction du budget au questionnaire de la mission.

régulièrement examinés et annulés le cas échéant. Il est également demandé de faire remonter les noms et références d'opérations bloquées, à savoir toutes les opérations pour lesquelles un acompte n'a pas été demandé dans les 18 mois de l'engagement et/ou lorsqu'une demande de solde n'a pas été déposée dans les 4 ans de l'engagement. » (1) Dans ce contexte, la DGOM a engagé la construction d'**un outil national destiné à permettre la résolution des opérations engagées en situation de blocage** : analyse multifactorielle des opérations bloquées, identification des causes entravant l'achèvement des opérations, détermination de leviers d'action mobilisables. De la sorte, « *sur la base de l'analyse objective des données ainsi récoltées, et en fonction de la nature des blocages, l'État élaborera une "charte d'engagement" avec les bailleurs sociaux, les services déconcentrés et les autres acteurs identifiés, pour mettre en place les actions correctives* » (2).

● **Des indicateurs de performance aux résultats insatisfaisants** (3). De plus, l'analyse des indicateurs de performance du P123 souligne que l'efficience de la politique du logement social dans les Outre-mer demeure limitée. De fait, comme l'indique la direction du budget, « *compte tenu de l'effort important consenti par l'État en faveur de la production de logements sociaux dans les territoires ultramarins – qu'il s'agisse de crédits budgétaires ou de dépenses fiscales, les délais d'attente et la pression sur le logement social mesurés ci-dessus apparaissent encore comme excessifs.* » (4) L'analyse des documents budgétaires signale ainsi que la fluidité dans le parc social ultramarin, mesurée par les deux indicateurs du programme (délais d'attente et tension sur le parc social), est marquée par une nette dégradation entre 2023 et 2024, malgré des cibles ambitieuses fixées pour 2025 et 2026 (5).

D'un côté, **les délais d'attente pour l'obtention d'un logement social s'inscrivent sur une trajectoire de hausse**. Alors que la cible fixée par la DGOM en 2023 était de 13 mois d'attente à partir de la validation de la demande pour l'obtention effective d'un logement social, ce délai s'est finalement élevé à 15 mois, puis 16 en 2024, en moyenne pour l'ensemble des DROM (hors Mayotte). Dans ce contexte, malgré les cibles fixées pour 2027 et 2028, qui prévoient une diminution de deux mois (14) du délai d'attente, symptôme de l'inefficience des attributions dans le parc social ultramarin, l'on constate une augmentation sensible et

---

(1) Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) D'autres indicateurs permettent également d'évaluer l'efficience des dispositifs déployés par l'État pour améliorer l'accès au parc social dans les Outre-mer. Figurent ainsi, dans le rapport annuel de performance (RAP) du programme 123 de la mission Outre-mer, deux indicateurs mesurant la « fluidité du parc de logements sociaux *» : d'une part, les délais d'attente pour l'obtention d'un logement social, et, d'autre part, la pression sur la demande dans le parc social*

(4) Réponses écrites de la direction du budget au questionnaire de la mission.

(5) Les facteurs de cette dégradation sont divers : « la hausse des coûts de construction [qui] a entravé la reprise attendue et a conduit à rendre de nombreux appels d'offres infructueux dans les territoires […] ; le renchérissement des coûts des opérations immobilières du fait de la raréfaction du foncier ; les efforts portés sur la rénovation dans les Antilles et à La Réunion, parfois au détriment d'opérations de constructions neuves jugées moins prioritaires localement ; l'augmentation du nombre de demandes sur les trois dernières années. Elle s'explique avant tout par le contexte socio-économique et la difficulté de se loger dans le privé (rareté et cherté de l'offre). *» (PAP du P123, annexe au PLF pour 2026, p. 7).*

généralisée des délais d'attribution de logements sociaux dans certains territoires. À titre d'illustration, en Guyane, selon l'AUDeG, « *cette insuffisance se traduit par des délais d'attente importants entre le dépôt d'une demande et l'attribution effective d'un logement social. Le territoire compte près de 15 000 demandeurs pour un total d'environ 86 000 foyers et un peu plus de 20 000 logements sociaux. Dans ce contexte de forte tension, l'ancienneté moyenne des demandes satisfaites s'élève à 18 mois, confirmant la pression exercée sur le parc social et la nécessité de renforcer et d'adapter l'offre de logements abordables.* » (1) De même, à La Réunion, le délai moyen d'attribution s'élevait à 16,4 mois en 2023, avant de monter à 18 mois en 2024 (contre 12,6 mois en 2020).

MESURE DE LA FLUIDITÉ DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX ULTRAMARIN

Sous-indicateur	Unité	2023	2024	2025 (Cible)	2026 (Cible)	2027 (Cible)	2028 (Cible)
Délai d'attente pour l'attribution d'un logement social	mois	15	16	14	14	14	14
Pression de la demande sur le logement social	ratio	6,5	6,7	6,3	6,1	5,9	5,9

Source : Réponses écrites de la direction du budget au questionnaire de la mission (2).

De l'autre, corollaire de l'effet de ciseaux entre hausse de la demande et baisse des attributions, **l'indicateur de tension sur le parc social ultramarin**, qui mesure le ratio du nombre de demandeurs en attente d'un logement pour un logement attribué (3), **a connu une hausse sensible au cours des dernières années**, passant en moyenne ultramarine (hors Mayotte) de 6,5 en 2023 à 6,7 en 2024 ; il s'établissait à 7,6 en 2025. En Guadeloupe et en Martinique, cette tension s'élève aujourd'hui respectivement à 5,43 et à 7,93 demandeurs pour un logement social attribué. Dans l'ensemble, les taux de tension observés en 2025 dans les DROM correspondent à ceux observés dans les régions particulièrement tendues de l'Hexagone, mais demeurent toutefois inférieurs aux ratios observés en Île-de-France.

(1) Réponses écrites de l'AUDeG au questionnaire de la mission.

(2) Pour le premier sous-indicateur (délai d'attente pour l'attribution d'un logement social) : données issues du système national d'enregistrement – SNE, fournies par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature – DGALN ; indicateur calculé pour les DOM hors Mayotte en raison de son adhésion trop récente au SNE ; mesure la rapidité de satisfaction de la demande, sur la base de la moyenne pondérée des quatre territoires entre le nombre de ménages logés et l'ancienneté de la demande.

Pour le second sous-indicateur (pression de la demande sur le logement social : données issues de l'info-centre du logiciel « N° Unique », fournies par les DEAL à la DGALN ; indicateur calculé pour les DOM hors Mayotte, mesurant le ratio de satisfaction de la demande à partir du ratio N1 – nombre de demandeurs de logement social à la fin de l'année n – sur N2 – nombre de relogements de demandeurs au cours de l'année n (PAP du P123 Conditions de vie Outre-mer*, annexe au PLF pour 2026, p. 6).*

*(3) Comme l'indique l'ARMOS-OI (*Rapport annuel. Édition 2026*, p. 22), cet indicateur* « mesure le rapport entre le nombre de demandes en attente en début de période et le nombre d'attributions réalisées au cours de cette même période. Il permet ainsi d'apprécier le niveau de pression exercée par la demande sur l'offre de logements disponibles. »

TAUX DE TENSION SUR LA DEMANDE DE LOGEMENTS SOCIAUX (2025)

Régions de l'Hexagone	Demandes	Attributions	Tension
Île-de-France	646 986	47 578	13,5984
Centre-Val de Loire	45 879	12 690	3,6154
Bourgogne-Franche-Comté	36 204	13 454	2,6909
Normandie	73 794	17 602	4,1924
Hauts-de-France	149 427	31 884	4,6866
Grand Est	93 008	26 237	3,5449
Pays de la Loire	81 877	16 517	4,9571
Bretagne	68 331	12 575	5,4339
Nouvelle-Aquitaine	134 526	21 654	6,2125
Occitanie	155 285	23 991	6,4726
Auvergne-Rhône-Alpes	190 454	35 129	5,4216
Provence-Alpes-Côte d'Azur	188 601	15 877	11,8789
Corse	6 650	747	8,9023
Total Hexagone	1 871 022	275 935	6,7807
DROM	Demandes	Attributions	Tension
Guadeloupe	12 453	1 908	6,5267
Martinique	12 285	1 512	8,1250
Guyane	13 015	1 968	6,6133
La Réunion	36 646	4 734	7,7410
Mayotte	3 645	185	19,7027
DOM	78 044	10 307	7,5719
France entière	1 949 066	286 242	6,8092

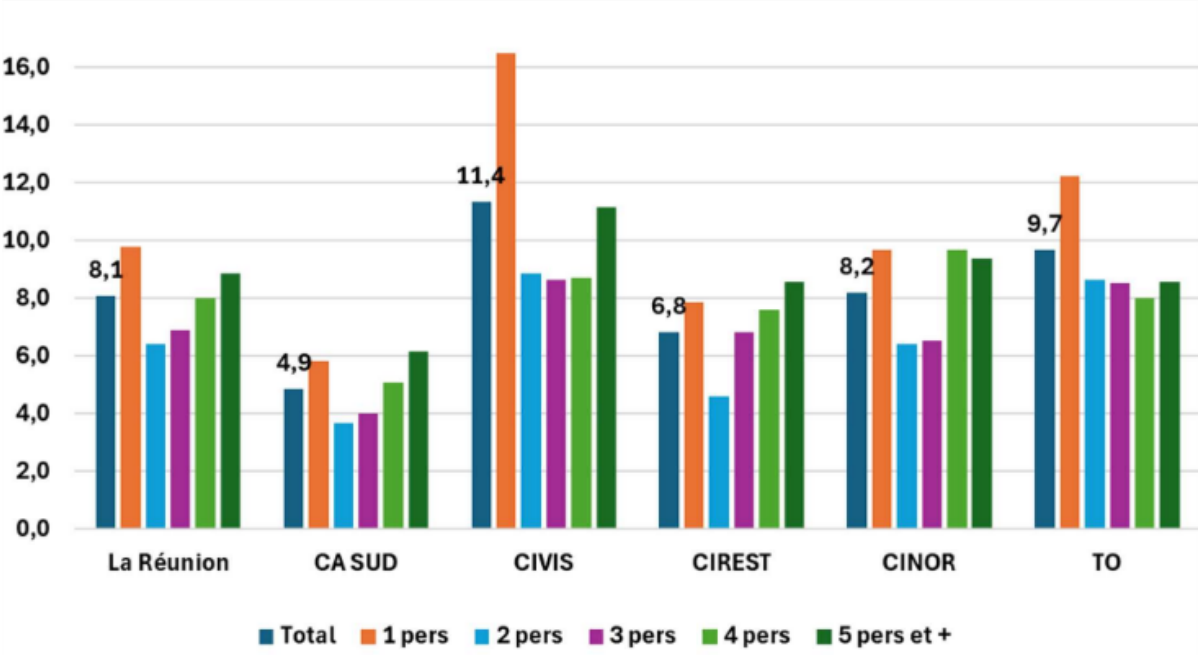
Source : Réponses écrites de la DHUP au questionnaire de la mission.

À La Réunion, après une hausse significative observée entre 2020 et 2024, puis une stabilisation entre 2024 et 2025, et une nouvelle augmentation à partir de la fin de l'année 2025, **la moyenne départementale de l'indicateur de tension sur le parc social s'établit à 8,1** (c'est-à-dire 8,1 demandes en attente pour une attribution réalisée). Précisé en fonction de la composition des structures familiales, le calcul de cet indicateur signale deux tendances : d'une part, une tension proportionnellement plus vive pour les ménages composés d'une seule personne (9,8 demandes pour une attribution en moyenne concernant les personnes seules, contre environ 6 pour les ménages de 2 personnes, 7 pour ceux de 3 personnes et 8 pour ceux de quatre personnes) ainsi que pour les familles nombreuses (indicateur égal à 8,9 pour les ménages composés de 5 personnes et plus) ; d'autre part, de très fortes disparités géographiques selon les territoires (indicateur moyen de 11,4 demandes pour une attribution dans la CIVIS, contre 4,9 pour la CASUD, 6,8 pour la CIREST, 8,2 pour la CINOR et 9,7 pour le TO) [(1)]. À titre d'illustration,

(1) ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2026, *p. 23 :* « les écarts entre EPCI permettent d'illustrer les situations de tension très différentes, même si tous les territoires sont en situation de tension. La situation est extrêmement préoccupante à la CIVIS, avec un indicateur de 11,4, encore en dégradation cette année. La situation devient alarmante pour les personnes seules : 16 demandes en attente pour chaque attribution réalisée. La situation du TO s'est stabilisée, mais reste très tendue, avec 9,7. La situation devient très préoccupante notamment pour les personnes seules (12,2). La CIREST et la CASUD se situent à un niveau inférieur à la moyenne départementale, avec respectivement 6,8 et 4,9. À noter la dégradation importante à la CIREST, qui est passée de 4,6 à 6,8 en une année. À la CINOR, la situation s'est également dégradée et se situe, cette année, à la moyenne du territoire (8,2). »

la situation des demandeurs dont la structure familiale n'est composée que d'une seule personne est extrêmement préoccupante dans tous les EPCI de l'île ; alors que 16 demandes environ sont en attente pour une attribution au sein de la CIVIS, et que l'indicateur pour les personnes seules est systématiquement plus élevé que l'indicateur moyen par territoire (5 pour la CASUD, 8 pour la CIREST, près de 10 pour la CINOR et plus de 12 pour le TO), ces proportions illustrent bien l'ampleur des difficultés d'accès au logement à La Réunion.

INDICATEUR DE TENSION SUR LE PARC SOCIAL À LA RÉUNION (2026)



Source : ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2026, *2026, p. 22.*

Similaire à la situation observée dans l'ensemble des DROM, le cas du parc social réunionnais peut être comparé avec la tension constatée en Guyane. En effet, alors que le marché du logement guyanais se caractérise par une offre très insuffisante, y compris dans le parc privé, et par une demande croissante portée par l'augmentation du solde naturel (+ 1,2 % en 2025), la saturation du parc locatif social se traduit par l'inadéquation entre dynamique de la demande et disponibilité de l'offre : 16 434 demandes actives fin 2025 pour 21 762 logements, soit une hausse de 1 754 demandes par rapport à l'année précédente. Dans ce contexte, le taux de pression sur le parc social a connu une augmentation importante au cours des cinq dernières années, et continue de croître aujourd'hui : **7,58 demandes de mutation pour une attribution et 6,51 demandes hors mutation pour une attribution**, d'après la DEAL de Guyane (contre respectivement 6,74 et 6,35 en 2021, 6,54 et 5,83 en 2022, et 8,19 et 7,06 en 2023). Ces proportions varient très fortement selon les EPCI guyanais : si la CA du Centre littoral demeure la plus tendue en termes d'accès au parc social, la hausse des attributions, supérieure à celle de la demande en 2024, a contribué à la diminution du taux de pression ; inversement, la CC des Savanes a connu une augmentation de 69 % de son taux de pression sur le parc social en 2024, en raison d'une augmentation des demandes proportionnellement supérieure à la dynamique des attributions.

ÉVOLUTION DES TAUX DE PRESSION DANS LE PARC SOCIAL PAR EPCI GUYANAIS

	Demandes		Attributions		Taux de pression	
EPCI	2024	% Evolution (base 2021)	2024	% Evolution (base 2021)	2024	% Evolution (base 2021)
CA du Centre Littoral	9548	26%	1343	41%	7,1	-10%
CC de l'Est Guyanais	119	47%	34	-37%	3,5	133%
CC de l'Ouest Guyanais	3603	32%	607	18%	5,9	11%
CC des Savanes	1410	39%	208	-17%	6,8	69%

Source : Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

3. Une gouvernance fragmentée qui peine à résoudre des difficultés opérationnelles persistantes

Au-delà des aléas qui affectent le modèle de financement du logement social ultramarin, qui se doublent d'incertitudes récurrentes quant au maintien des crédits votés chaque année en loi de finances, il résulte de la diversité des acteurs impliqués un important déficit de coordination et de cohérence de la politique du logement social dans les Outre-mer, déjà précédemment relevé par les différents rapports précités. Dans son rapport de 2020, la Cour des comptes indiquait ainsi que le PLOM 1 avait pâti d'un manque de gouvernance au niveau local et de l'incomplétude des accords régionaux destinés à décliner le plan national dans chaque DROM (1) ; elle préconisait en conséquence de nouer des partenariats plus étroits pour concevoir, exécuter et évaluer une politique mieux adaptée aux besoins locaux. En juillet 2021, la délégation sénatoriale aux Outre-mer recommandait elle aussi d'améliorer les structures de concertation et de coordination des acteurs du logement, estimant que la mobilisation des conseils départementaux de l'hébergement et de l'habitat (CDHH) apparaissait très limitée (2).

Dans la pratique, en effet, la complexité administrative, les délais de mise en œuvre des opérations, l'empilement des contraintes réglementaires et des difficultés d'ingénierie diverses se cumulent et rendent plus criant, à rebours de défaillances partagées, **le manque de vision d'ensemble de la politique du logement ultramarine**. Comme le signale l'USH, « *une évolution est donc nécessaire vers une approche réellement différenciée par territoire, fondée sur des moyens renforcés, des règles adaptées et une ingénierie de proximité, afin de garantir un accès effectif et durable au logement social dans les Outre-mer* » (3). Ces limites se manifestent principalement au regard de l'existence de plusieurs écueils en termes de gouvernance, à commencer par l'inadaptation du pilotage national de la politique ultramarine du logement social orchestré par la DGOM, qui souffre d'un manque de cohérence et d'une portée interministérielle réduite.

(1) Cour des comptes, op. précit., 2020.

(2) Sénat, rapport d'information n° 728 précit.

(3) Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission.

● **Une gouvernance centralisée et souffrant d'un manque de lisibilité et de prévisibilité**. Premièrement, la gouvernance de la politique du logement est caractérisée par une prise en compte insuffisante des spécificités ultramarines dans l'élaboration des programmes nationaux, la conception des dispositifs et la détermination des critères d'éligibilité, ainsi qu'une complexité technique résidant dans la multiplicité des dispositifs d'aide à la construction et à la réhabilitation. Aucun cadre général ne détermine la coordination entre subventions budgétaires, dépenses fiscales, interventions des opérateurs, d'où il ressort que l'action publique souffre en la matière d'un manque patent de coordination et de suivi. Ces lacunes se manifestent particulièrement à deux égards. D'un côté, en l'absence de tout cadre pluriannuel, le principe d'annualité budgétaire se conjugue avec des incertitudes récurrentes quant au volume des financements, qui entravent la prévisibilité de la politique publique et nuisent à la mise en œuvre des opérations – lesquelles s'inscrivent par nature dans des temporalités longues. Or, cette volatilité, comme le souligne l'USHOM, « *pèse sur la visibilité à moyen terme des plans d'investissement* » (1) élaborés par les organismes de logement social. De l'autre, la persistance des difficultés foncières, qui ralentissent, voire bloquent parfois les projets dans un certain nombre de cas, accentue l'inefficacité des dispositifs mis en œuvre, à défaut de traiter, en urgence, cette priorité que constitue l'indisponibilité de foncier facilement mobilisable.

● **Des écueils dans la gouvernance nationale assurée par la DGOM**. De surcroît, malgré son rôle pivot, la direction générale des Outre-mer peine à assurer une coordination effective des différents acteurs ; en un mot, pour reprendre les termes de la Cour des comptes, elle peine à « *donner un cap* » (2). De fait, comme le relevait déjà la Cour des comptes en 2020, la DGOM fait face à une difficulté récurrente à assurer à la fois sa mission d'adaptation des dispositifs nationaux aux réalités ultramarines et de pilotage interministériel des politiques publiques menées dans les Outre-mer, en raison d'un manque de moyens. En effet, « *quoique réputée administration de mission, force est de constater que la DGOM, confrontée à l'ampleur de la tâche en même temps qu'à la faiblesse de ses effectifs, n'a guère les moyens d'assumer […] ses tâches de conception, d'animation et de suivi-évaluation de cette importante politique publique outre-mer* » (3). Les interlocuteurs de la mission ont ainsi régulièrement relevé le manque de coordination générale, qui se traduit par une insuffisante compréhension des spécificités ultramarines et une évaluation encore lacunaire des mécanismes de financement déployés. En témoignent la faiblesse des indicateurs budgétaires présentés, qui n'intègrent

---

(1) Réponses écrites de l'USHOM au questionnaire de la mission.

(2) Cour des comptes, op. précit., 2020, pp. 11-12 : « Compétent en la matière, le ministère des Outre-mer, et singulièrement sa direction générale des Outre-mer (DGOM), chargée des nombreuses dimensions de ces politiques publiques complexes, peinent à leur donner un cap, malgré le concours apporté par le ministère chargé du logement. Au plan local, les services déconcentrés de l'État – préfectures et directions chargés du logement, notamment – sont partagées entre leurs missions visant à faire respecter la légalité et l'équité, en matière d'opérations immobilières comme de financements publics, et la nécessité d'appuyer les collectivités territoriales, dont la situation financière est souvent fragile, et qui ne prennent pas toute la mesure de leurs responsabilités dans ces matières. »

(3) Cour des comptes, op. précit., 2020, pp. 43-44.

aucune dimension opérationnelle (à la différence d'indicateurs portant sur le nombre de livraisons effectives) et l'absence de toute mesure de l'efficacité des aides fiscales, qui demeurent un angle mort de l'action publique dans les Outre-mer. Comme le souligne en outre la Cour des comptes, « *la question se pose d'une meilleure incarnation de la coordination des services centraux de l'État compétents en matière de logement outre-mer, sous l'égide de la* DGOM » (1) : de fait, vos rapporteurs ont pu constater, au cours de leurs travaux, le caractère lacunaire de la coordination entre DGOM, DHUP et Dihal sur la gouvernance de la politique ultramarine de l'hébergement, où aucune de ces administrations ne semble constater l'urgence d'un sursaut.

● **Un besoin accru de concertation locale dans la mise en œuvre des interventions publiques**. Enfin, les échanges menés avec les interlocuteurs de la mission ont fait ressortir le besoin, de la part des acteurs locaux, d'une meilleure concertation en amont de la phase opérationnelle des projets et d'une programmation partagée afin d'anticiper les surcoûts envisageables et d'identifier les infrastructures éventuellement nécessaires. Comme l'indique à ce titre Interco'Outre-mer, « *les difficultés relevées tiennent notamment aux prérequis d'aménagement (eau, aménagement, voiries), mais aussi à des circuits d'instruction des dossiers perçus comme complexes. Ces limites plaident pour une concertation en amont systématique autour de chaque programme (collectivités, bailleurs, services de l'État, opérateurs et réseaux), afin d'identifier tôt les blocages et les besoins de financement* » (2). En termes de programmation, une meilleure articulation à l'échelle locale entre mise en chantier des logements et financement des équipements et des réseaux préalables apparaît donc nécessaire pour assurer non seulement l'ouverture effective des chantiers, mais encore la livraison du bâti, et d'éviter des blocages qui peuvent parfois durer plusieurs années. Ces difficultés de gouvernance se manifestent en particulier dans le champ de la planification foncière, caractérisée par le caractère lacunaire des données et l'enchevêtrement des instruments stratégiques déployés par l'État et les collectivités, souvent mal articulés les uns avec les autres. (3)

*

* *

(1) Ibid.*, pp. 43-44.*

(2) Réponses écrites d'Interco'Outre-mer au questionnaire de la mission.

(3) Cour des comptes, op. précit., 2020, p. 46 : « malgré l'existence d'un schéma d'aménagement régional (SAR) dans chacun des DROM, l'action des communes ou de leurs EPCI ne s'inscrit pas dans une stratégie de long terme (supérieure à la durée d'un mandat) en matière d'acquisitions et d'aménagements fonciers. De surcroît, leurs documents d'urbanisme sont souvent imprécis et non actualisés et leur situation financière est presque partout tendue alors que la pression fiscale sur le non bâti reste faible. Ces faiblesses font qu'il est difficile de produire et de livrer aux organismes de logements sociaux un foncier en quantité suffisante et correctement aménagé. Quand les établissements publics fonciers et les collectivités parviennent cependant à libérer des terrains, c'est à un coût élevé. »

PARTIE III :
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 la crise de l'habitat qui frappe les Outre-mer, les réponses aujourd'hui apportées dans le cadre de la politique du logement social apparaissent **structurellement insuffisantes pour résorber la combinaison des freins techniques, opérationnels, financiers ou administratifs** à la construction de logements. Les difficultés observées sont aggravées par les dysfonctionnements de la politique publique, que vos rapporteurs ont pu constater au cours de leurs travaux et à l'occasion de leur déplacement à La Réunion : manque de coordination, déficit d'un pilotage stratégique global et cohérent, retards dans le déploiement des dispositifs, lacune critique d'outils de suivi et d'évaluation. D'un point de vue économique, la fragilité financière des collectivités locales, qui restreint les possibilités, pour les organismes de logement social (OLS), d'accéder à des garanties d'emprunt ou à des emprises foncières à bas coût, est accentuée par la faible solvabilité des ménages, qui limite les recettes locatives pour les bailleurs, l'inadaptation des normes, qui freine l'intégration dans les bassins régionaux, et la carence d'ingénierie et de compétences spécialisées dans les territoires. À ces contraintes nombreuses, il faut encore adjoindre l'émergence trop récente des interventions publiques sur le parc de logements privés et les copropriétés en difficulté, dont les moyens demeurent inférieurs aux besoins de requalification.

Alors que le pilotage des dispositifs publics en faveur de l'habitat ultramarin est confronté à un ensemble d'enjeux extensifs (adaptation au changement climatique, accélération des risques naturels, réhabilitation du parc existant, adaptation aux évolutions sociodémographiques des territoires, « *coûteuses et difficiles à programmer sans visibilité budgétaire pluriannuelle* » [(1)], ou encore fragilités productives diverses) [(2)], que les objectifs fixés par les plans logement Outre-Mer (PLOM) sont loin d'avoir été atteints et que l'accès à un logement décent et abordable demeure particulièrement complexe pour les ménages les plus modestes, vos rapporteurs estiment qu'**une réforme d'ensemble de la politique du logement dans les Outre-mer est indispensable**. Dans ce contexte, il paraît primordial d'améliorer la qualité et la territorialisation de la gouvernance de la réponse publique, tout en recentrant l'accès au logement social sur les publics les plus défavorisés, en particulier dans les zones tendues [(3)]. Il en va de même des

---

(1) Réponses écrites de l'Union sociale pour l'habitat Outre-mer (USHOM) au questionnaire de la mission, qui précise qu'une part significative du parc social « nécessite des interventions lourdes : traitement des pathologies du bâti, mise aux normes, rénovation thermique adaptée aux réalités climatiques, gestion de l'amiante dans certains territoires ».

(2) Cour des comptes, « Assurer la cohérence de la politique du logement face à ses nouveaux défis », *rapport public thématique, contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.*

(3) Ibid. *p. 18 : «* les enjeux démographiques, les difficultés liées à l'attractivité des territoires, en zones tendues comme dans les territoires en risque de désertification, ainsi que les questions sociétales (décohabitation,

contraintes liées au changement climatique [1], qui devront faire l'objet d'une meilleure prise en compte dans les stratégies de financement public des travaux d'amélioration du parc social ultramarin [2]. De surcroît, un changement de paradigme s'impose, au profit d'une approche globale de l'habitat et des parcours résidentiels. La garantie d'un logement décent et abordable dans les territoires ultramarins doit reposer sur la mise en place d'une stratégie intégrée, associant accélération de la production, diversification de l'offre dans une approche anticipative des dynamiques sociodémographiques, sécurisation foncière et financière, mobilisation d'outils opérationnels divers et développement de filières constructives adaptées, renforcement des moyens d'ingénierie [3].

En Guyane, une multitude de leviers opérationnels identifiés par la préfecture

Selon la préfecture de Guyane, interrogée par vos rapporteurs, plusieurs leviers opérationnels majeurs permettraient d'atteindre les objectifs fixés en matière de construction et de réhabilitation de logements sociaux :

– **une massification de la production foncière aménagé**e, associée à une accélération du déploiement de l'opération d'intérêt national (OIN) « *afin de livrer des terrains viabilisés à coûts maîtrisés* » [4] et au développement de la construction en dent creuse (terrain non construit entouré de parcelles bâties) ;

– **une mobilisation accrue des ressources et des filières locales**, en particulier au moyen de la structuration de la filière bois et de l'exploitation des matériaux locaux, dans l'objectif de réduire la dépendance du territoire aux importations et d'améliorer la maîtrise des coûts de la construction ;

– **un renforcement massif de la gouvernance territoriale**, *via* une amélioration de la coordination entre État, intercommunalités, collectivité territoriale de Guyane (CTG) et acteurs privés, afin de préciser la territorialisation des objectifs de production et l'ajustement des cibles aux besoins réels des ménages (logements de type 1 ou 2, logements familiaux de grande typologie, logements adaptés aux jeunes travailleurs) ;

– **une simplification rapide du cadre réglementaire**, dans l'objectif d'une adaptation plus poussée aux réalités territoriales, pour accélérer le déploiement des procédures d'aménagement dans les zones exposées aux risques naturels et la mobilisation de techniques constructives résilientes à l'échelle locale.

---

télétravail, qualité de vie) incitent à prôner une approche moins centralisée, ouverte aux expérimentations et aux adaptations au niveau des EPCI ».

(1) Art. 159 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « loi climat et résilience *», prévoyant notamment le gel des loyers pour tous les logements des classes F et G, à compter du 25 août 2022 dans l'Hexagone et du 1er juillet 2024 dans les DROM, ainsi que l'interdiction de la location des logements indécents et des passoires thermiques, également applicable dans les Outre-mer.*

(2) Assemblée nationale, rapport n° 468 sur le projet de loi de finances pour 2025, annexe n° 6, « Cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence *», par M. François Jolivet, rapporteur spécial, député, 19 octobre 2024, p. 13.*

(3) Dès lors, comme le précise l'USHOM dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, « le défi du parc social ultramarin n'est pas uniquement budgétaire : il est systémique et engage la cohérence des normes, la capacité industrielle locale, la résilience climatique et la planification territoriale. C'est à cette condition que la politique du logement pourra durablement répondre aux besoins des populations ultramarines. *»*

(4) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

I. SOUTENIR UNE ACCÉLÉRATION MASSIVE DE LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES OUTRE-MER

Alors que les dispositifs de défiscalisation et la ligne budgétaire unique (LBU) constituent des leviers indispensables pour soutenir la production de logements sociaux dans les Outre-mer, leur efficacité demeure conditionnée par la lisibilité et la prévisibilité des règles, les délais d'agrément et de mobilisation des aides et la sécurisation sur le long terme des enveloppes. Or, l'annonce récente d'une très inquiétante régulation des crédits de la LBU en 2026 constitue une annonce dangereuse pour le déroulement des opérations et la pérennité des équilibres économiques des bailleurs. Vos rapporteurs appellent donc à **la mise en place d'un cadre budgétaire stable et prévisible**, essentiel pour sécuriser, accélérer et diversifier la programmation de l'aménagement du parc social.

A. ÉTABLIR UNE TRAJECTOIRE D'AMÉNAGEMENT DU PARC SOCIAL EN ADÉQUATION AVEC LES BESOINS OBSERVÉS

Premièrement, une accélération de la production doit, selon vos rapporteurs, reposer sur la combinaison de plusieurs leviers : sur le plan quantitatif, **une sécurisation des moyens de la LBU** à court et moyen terme, alors que la baisse constante des moyens de la LBU constitue un obstacle à la consolidation de la trajectoire d'aménagement du parc social ; sur le plan qualitatif, **une diversification de l'offre**, afin de « *développer des solutions intégrées aux réalités climatiques, économiques, sociales et démographiques* » (1) ultramarines, tout en veillant à favoriser l'accès au logement et l'amélioration de la qualité d'usage du bâti.

1. Assurer une dynamique efficiente de production et de réhabilitation

Alors que se profile une baisse sans précédent des moyens de la LBU, vos rapporteurs alertent sur les risques que fera mécaniquement porter cette massive diminution sur la trajectoire de production de logement sociaux et la stabilité des filières de la construction, avec un risque réel de chute des mises en chantier dès la fin du premier semestre 2026. Une révision des capacités financières d'intervention de l'État en faveur du logement social ultramarin paraît donc prioritaire et urgente.

Massifier la production de logements sociaux dans les Outre-mer : les propositions de la Fondation pour le logement des défavorisés (2)

Afin de massifier la production de logements sociaux dans les DROM, la Fondation pour le logement des défavorisés propose de suivre plusieurs pistes opérationnelles :

– **inscrire dans la loi de finances un objectif annuel de production** de 15 000 logements, dont au moins 50 % de logements locatifs sociaux et très sociaux ;

(1) Réponses écrites de l'Union sociale pour l'habitat (USH) au questionnaire de la mission.

(2) Encadré réalisé d'après : *Fondation pour le logement des défavorisés (FPLD),* Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions, *2026, pp. 31-32.*

– **engager une réflexion sur le barème des aides** au logement dans les DROM, afin de lutter contre la vie chère dans les Outre-mer ;

– **finaliser la mise en œuvre des obligations de la loi SRU** en veillant à son entière application et à la mise en œuvre des arrêtés de carence ;

– **lever les freins structurels à la production de logements**, en réduisant les délais entre agrément de financement et mise en chantier, en mettant en place un suivi territorial des opérations bloquées et en objectivant annuellement les délais de production ;

– **diversifier l'offre pour répondre aux aspirations des ménages**, en relançant la production de logements en accession sociale et très sociale et en produisant une offre de LLTS adaptée aux jeunes afin de permettre les décohabitations.

a. Sécuriser les moyens de la ligne budgétaire unique (LBU)

● **À court terme, revenir sur le gel massif des crédits de la LBU pour l'exécution budgétaire 2026**. Comme indiqué précédemment, les crédits de la LBU ouverts en loi de finances initiale (LFI) ont connu, cette année, une baisse de 9,8 % en autorisations d'engagement (AE) et une hausse de 14 % en crédits de paiement (CP) par rapport à 2025, pour s'établir respectivement à 236,3 et 211,2 millions d'euros. Alors que ce niveau contraint risquait déjà d'engendrer une baisse des mises en chantier, une chute du volume financier effectivement mis à la disposition des bailleurs se profile pour l'exécution budgétaire 2026. En effet, à la suite de l'annonce par le Gouvernement de coupes budgétaires à hauteur de 6 milliards d'euros, les enveloppes territorialisées de la LBU n'ont été déléguées aux préfets qu'à hauteur de 50 % en moyenne du total des crédits votés [(1)].

Bien que le Gouvernement ait fait savoir, en réponse à plusieurs questions parlementaires posées en séance à l'Assemblée nationale [(2)], que, « *en matière de logement, 80 % des crédits votés sont d'ores et déjà disponibles* » [(3)], les notifications transmises aux préfets des territoires ultramarins révèlent une situation très différente : **des ajustements massifs de l'enveloppe votée par le Parlement**, avec une diminution allant de - 40,0 % à - 62,0 % des moyens attribués au logement social selon les territoires par rapport aux notifications préfectorales de 2025, malgré l'ampleur du mal-logement et les difficultés d'accès à un logement décent et abordable dans les territoires ultramarins. Ces arbitrages entrent en contradiction avec les objectifs fixés dans le cadre du plan « *Relance logement* », qui vise pourtant à permettre la construction de 2 millions de logements supplémentaires,

---

(1) Assemblée nationale, question n° 705 relative à la ligne budgétaire unique, première séance du 28 avril 2026, par M. Frédéric Maillot, député, et réponse de Mme Marina Ferrari, ministre des sports, de la jeunesse et de la vie associative. Dans sa réponse, la ministre souligne la décision de mesures de gestion prudentielles touchant à l'exécution du P123 et appelle à une évolution du modèle économique du logement social ultramarin.

(2) Assemblée nationale, question n° 705 relative à la ligne budgétaire unique, première séance du mardi 28 avril 2026, par M. Frédéric Maillot, député ; question relative aux coupes dans le budget dédié aux Outre-mer, deuxième séance du 28 avril 2026, par M. Davy Rimane, député ; question relative au logement en Outre-mer, deuxième séance du mardi 28 avril 2026, par M. Jean-Hugues Ratenon, député.

(3) Assemblée nationale, question relative aux coupes dans le budget dédié aux Outre-mer, deuxième séance du 28 avril 2026, par M. Davy Rimane, député, et réponse de Mme Naïma Moutchou, ministre des Outre-mer.

soit 100 000 par an, d'ici 2030 : elles reviennent, littéralement, à exclure les Outre-mer de cette dynamique.

ÉVOLUTION DES ENVELOPPES TERRITORIALISÉES DE LA LBU NOTIFIÉES AUX PRÉFETS

Territoire	Notification 2025 (en M€ d'AE)	Notification 2026 (en M€ d'AE)	Variation
La Réunion	71	27	– 62,0 %
Martinique	30	15	– 50,0 %
Guadeloupe	25	15	– 40,0 %
Guyane	63	24	– 61,9 %

Source : Union sociale pour l'habitat Outre-mer (USHOM), lettre à la ministre des Outre-mer, 17 avril 2026.

Pour prendre l'exemple de La Réunion, alors que l'enveloppe consacrée au logement social réunionnais s'élevait à 85,65 millions d'euros en 2024 et à 78,5 millions d'euros en 2025, d'après les chiffres de l'Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux et aménageurs de l'Océan Indien (ARMOS-OI), **ce niveau a été divisé par trois** et devrait chuter à seulement 26,7 millions d'euros en AE et 39 millions d'euros en CP pour l'exécution budgétaire 2026. Sur ce total, seuls 13 millions d'euros sont consacrés à la construction neuve et à la réhabilitation du parc existant, une fois extraits les crédits consacrés aux opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI), et alors même que les dossiers de demande d'agrément ont déjà été déposés par les bailleurs de l'île. Or, ces orientations sont parfaitement incompatibles avec les besoins du territoire. Comme le précise ainsi l'ARMOS-OI, « *les bailleurs ont aujourd'hui présenté, pour 2026, 1 832 logements neufs (55 opérations), dont 1 196 logements locatifs sociaux (LLS) et 636 logements locatifs très sociaux (LLTS), nécessitant 55 millions d'euros de LBU ; et 1 162 logements à réhabiliter (12 opérations), pour un besoin de 15 millions d'euros de LBU, afin de maintenir la qualité, la sécurité et la performance du parc existant. Ces seules opérations représentent 70 millions d'euros de besoins de LBU déjà objectivés, soit un montant très largement supérieur à l'enveloppe envisagée pour 2026. En l'absence de moyens suffisants, ce sont donc des projets concrets, prêts à être engagés […] qui seraient reportés ou abandonnés.* » (1)

Dans ce contexte, **la diminution drastique des crédits disponibles pourrait entraîner des conséquences critiques** pour les opérateurs locaux et la chaîne de production : chute des mises en chantier dès 2027, allongement des délais d'attente de logements sociaux, accroissement du degré de tension sur le parc existant, réduction du nombre de réhabilitations prévues, aggravation de la suroccupation des logements, multiplication des blocages dans les parcours résidentiels, mais aussi contraction brutale de l'activité du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) (2).

(1) *ARMOS-OI, communiqué de presse,* « Financements 2026 : les bailleurs sociaux de La Réunion tirent la sonnette d'alarme », *22 avril 2026.*

(2) *ARMOS-OI,* ibid., *22 avril 2026 :* « l'instabilité et la contraction des financements exposent directement la filière du BTP, pourtant essentielle à l'économie réunionnaise : en 2024, les mises en chantier de logements

Les risques liés à la baisse brutale de la LBU : un choc massif de production

La baisse des crédits de la LBU en 2026 entraînera avec certitude des conséquences critiques pour les secteurs ultramarins du logement social et de la construction.

– Comme l'estime l'Union sociale pour l'habitat (USH), la LBU exerce **un effet multiplicateur doté d'un effet de levier de 5**, de sorte qu'un euro de subvention permet la mobilisation d'environ 4 euros de financements privés complémentaires (prêts de CDC Habitat ou de la Banque des territoires, investissements en fonds propres des bailleurs sociaux, concours fiscaux du secteur privé, etc.). Pour le cas de La Réunion, la réduction de 50 millions d'euros de l'enveloppe disponible pourrait entraîner une baisse de 250 millions d'euros d'investissements sur le territoire, soit une diminution de 46 % de la commande publique dans le secteur du logement et une chute de 15 % du volume global des travaux engagés par le secteur du BTP ; ce recul compromettrait la mise en chantier immédiate de 1 000 à 1 500 logements sociaux et représenterait une baisse globale dès 2026 de 50 à 60 % de la production annuelle. Les fonds propres qui pourront être redéployés par les bailleurs en guise d'ajustement pour combler le déficit ainsi occasionné ne seront pas investis dans la production d'opérations de PLS ou de LLI, qui nécessitent entre 10 et 15 % de fonds propres, au détriment de la production de logements intermédiaires, non plus que dans les opérations de réhabilitation, au risque d'une accélération de l'obsolescence du parc social. Enfin, pour la filière du BTP, cette baisse risquerait de menacer 2 000 à 2 500 emplois directs et indirects.

– Aux termes de la Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics (FRBTP), « *toute baisse de la LBU se traduit immédiatement par un recul de la production , avec des effets en chaîne sur l'activité du BTP, l'emploi et la capacité à répondre aux besoins sociaux* » [(1)]. À La Réunion, cette contraction de 50 millions d'euros représenterait une perte de 250 millions d'euros d'investissements, une suppression de 3 500 emplois directs, et un risque de suppression ou de non-création de 1 000 à 1 500 emplois indirects.

– Enfin, l'USHOM estime que l'effondrement de la programmation entraînera « *des conséquences en chaîne sur l'ensemble de la filière. Sur le plan social, des dizaines de milliers de familles ultramarines demeureront sans solution de logement […]. Sur le plan économique, la filière BTP ultramarine, déjà fragilisée, est directement menacée : le logement social représente une part essentielle de l'activité du secteur de la construction dans nos territoires, et l'arrêt de la programmation met en péril plus de 12 000 emplois directs et des milliers [d'emplois] indirects […]. Sur le plan budgétaire, enfin, les restes à payer de la LBU s'élevaient à 800 millions d'euros en 2024 ; le gel de nouvelles autorisations d'engagement ne résout en rien ce problème structurel et compromet au contraire la capacité des opérateurs à achever les opérations en cours* » [(2)].

Dans ce contexte, afin d'éviter que cette contraction globale ne se répercute sur la programmation budgétaire pour 2027, il importe de **revenir sur ce gel brutal et massif des crédits de la LBU**, au regard de l'urgence des besoins observés dans les territoires ultramarins, et de sécuriser l'ouverture de l'intégralité des autorisations d'engagement votées par le Parlement pour l'année 2026.

---

sociaux ont représenté 54 % de la commande publique. Moins de LBU, ce sont : des marchés annulés ou reportés, des entreprises fragilisées, des emplois menacés, une perte de dynamisme pour tout un secteur. »

(1) Contribution écrite de la Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics (FRBTP) aux travaux de la mission.

(2) USHOM, lettre à la ministre des Outre-mer, 17 avril 2026.

Recommandation n° 1 : Revenir sur le gel massif des crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) décidé pour l'exécution budgétaire 2026, au regard de l'urgence des besoins observés dans les territoires ultramarins, en sécurisant l'ouverture de l'intégralité des autorisations d'engagement votées par le Parlement.

● **À moyen terme, renforcer les crédits alloués à la LBU dans une perspective pluriannuelle**. Revenir sur cette décision préjudiciable ne saurait être suffisant : afin de sécuriser la programmation de la production de logements sociaux dans les Outre-mer, il est nécessaire d'engager un plan de rattrapage généralisé en renforçant significativement les moyens de la LBU. Comme le souligne l'ARMOS-OI, dans les Outre-mer, « *le logement social est un investissement vital, au cœur de la cohésion sociale, de la dignité des habitants et de l'activité économique. L'affaiblir, c'est fragiliser durablement le[s] territoire[s]* » (1).

Avant même l'intervention des mesures de pilotage du BOP du P123 décidées en avril 2026, **la situation apparaissait en effet particulièrement préoccupante**. Les bailleurs sociaux ultramarins anticipaient ainsi une baisse majeure du volume de livraisons pour les années à venir. À La Réunion, dans un contexte marqué par la multiplication des appels d'offres infructueux et la hausse des surcoûts (qui atteignent en moyenne 19 % du prix des travaux), les acteurs du logement social prévoyaient, après un maintien en 2026 du volume de livraisons dans une fourchette haute (2 469 livraisons prévues), une baisse de 24,6 % en volume pour l'exercice 2027 (1 863 livraisons programmées). De fait, selon l'ARMOS-OI, « *plusieurs opérations envisagées par les bailleurs sociaux devront probablement faire l'objet de reports importants, faute de pouvoir être lancées dans des conditions financières soutenables. La baisse programmée pour 2027 […] apparaît préoccupante. Il est […] probable que ces prévisions soient impactées par des reports de mises en chantier liés à la hausse continue des coûts de construction* » (2). Or, ces niveaux de production prévisionnels sont par eux-mêmes structurellement insuffisants au regard des besoins du territoire.

Dès lors, vos rapporteurs estiment qu'il est crucial de **résorber la divergence croissante entre explosion de la demande et effondrement de l'offre**. Alors que tous les acteurs interrogés par la mission signalent le caractère indispensable des aides publiques, le cumul de la LBU et des aides fiscales (crédit d'impôt et défiscalisation) demeure un levier déterminant pour la production et la réhabilitation de logements dans les Outre-mer (3) ; la FRBTP souligne ainsi le caractère urgent d'interventions complémentaires de l'État, de ses opérateurs et des collectivités, alors que le logement social ultramarin peut être perçu comme « *le symptôme d'un échec systémique* ».

---

(1) ARMOS-OI, communiqué de presse précit., 22 avril 2026.

(2) ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2026*, 2026, p. 12.*

(3) La FRBTP précise à ce titre, pour La Réunion, que, « sur les cinq dernières années, près de 12 000 logements ont été financés, illustrant l'ampleur des besoins en faveur du logement social. Dans ce cadre, la LBU constitue un levier déterminant pour le logement social et très social, dont elle conditionne directement la mise en œuvre. Le crédit d'impôt apparaît par ailleurs comme un outil indispensable à l'équilibre économique global des opérations, en compensant les surcoûts structurels et en sécurisant les montages financiers. »

LE LOGEMENT SOCIAL RÉUNIONNAIS : UN MODÈLE ÉCONOMIQUE À BOUT DE SOUFFLE

Indicateur	Situation 2024 / tendance
Demandes logement social	49 238 en 2024 – contre 29 000 en 2013 (+ 70 % en 10 ans)
Mises en chantier	Baisse structurelle depuis 2014, aggravée depuis 2021
Délai financement → chantier	15 à 20 mois (LLTS) – un délai administratif inexcusable
Réhabilitation	1 061 logements en 2024 contre 1 788 en 2021 : recul de 40 %
Coût de construction	2 683 €/m² en 2024 – + 19 % en 4 ans, sans amortisseur
Population sous seuil pauvreté	36 % à La Réunion — contre 14 % dans l'Hexagone

Source : Contribution écrite de la FRBTP aux travaux de la mission.

Deux axes paraissent dès lors prioritaires pour sécuriser l'appui financier de l'État en faveur du logement social ultramarin. D'une part, il importe à moyen terme de mettre en place un plan de rattrapage généralisé de la construction et de la réhabilitation de logements locatifs sociaux et très sociaux dans les Outre-mer, *via* **un renforcement structurel des moyens de la LBU**. De ce point de vue, il convient de fixer dans les textes financiers des objectifs clairs en termes de production et de typologie de logements ; au regard de la situation observée dans les différents territoires, ces besoins s'élèvent à un volume compris entre 10 000 et 15 000 livraisons annuelles, toutes catégories de logements sociaux confondus, au regard des projections d'évolution des populations ultramarines et des besoins de logements afférents évalués par l'Insee. Ainsi, « *à La Réunion, si les tendances démographiques et les modes de cohabitation se poursuivaient, 172 500 logements seraient à construire entre 2021 et 2050* » (1).

Recommandation n° 2 : Opérer un plan de rattrapage généralisé de la construction et de la réhabilitation de logements sociaux dans les Outre-mer, en renforçant le montant des crédits alloués à la LBU et en fixant dans les textes financiers des objectifs clairs en termes de production et de typologie, qui répondent aux besoins des territoires.

D'autre part, l'évolution des moyens de la LBU doit être inscrite sur **une trajectoire pluriannuelle**, afin d'améliorer la prévisibilité de la dynamique budgétaire et de garantir une capacité de projection et de visibilité à moyen et long terme pour tous les acteurs du logement social ultramarin. Cette pluriannualité est d'autant plus nécessaire que les opérations de construction, et plus largement les politiques de l'habitat, ne peuvent s'inscrire que dans des cycles longs ; cette réalité est d'autant plus vive dans les Outre-mer au regard des délais qui séparent la délivrance d'un agrément de la livraison d'un chantier. Interrogée sur ce point par vos rapporteurs, l'USHOM rappelle ainsi que, « *sans programmation budgétaire stabilisée sur plusieurs années, les opérateurs ne peuvent ni planifier leurs investissements, ni structurer durablement la filière locale. Un cadre pluriannuel explicite, adossé à des objectifs territorialisés et à des indicateurs de suivi partagés, est une condition de crédibilité et d'efficacité* » (2) de l'action publique.

(1) Réponses écrites de l'Insee au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'USHOM au questionnaire de la mission.

Recommandation n° 3 : Inscrire les crédits alloués à la LBU dans une trajectoire pluriannuelle, afin de garantir, à plus long terme, une capacité de projection et de visibilité à l'ensemble des acteurs du logement social ultramarin.

6 leviers opérationnels pour réduire la tension sur la production de logements sociaux : les solutions de l'ARMOS-OI (1)

Afin d'opérer une relance durable de l'offre de logements sociaux dans les territoires de l'Océan Indien, l'axe financier constitue un levier nécessaire, mais non suffisant. Comme l'indique l'ARMOS-OI, la structuration sur le temps long d'une véritable politique du logement ultramarine doit passer par la combinaison de plusieurs leviers opérationnels :

– **sécuriser l'accès à des financements complémentaires ciblés**, « *indispensables pour absorber les surcoûts liés aux révisions des marchés de travaux et garantir la soutenabilité économique des opérations* » (2) ;

– **mettre en place un bouclier-prix sur les matériaux**, afin de limiter la hausse des coûts de la construction ;

– **soutenir les démarches d'optimisation des coûts**, à l'image d'organisations mutualisées (*e.g.* le label « *Gestion intégrée des eaux pluviales* » – GIEP, développé en 2023 par l'association QUALITEL en collaboration avec la SEMAC et un cabinet d'ingénierie réunionnais, et grâce à des financements complémentaires d'Action Logement dans le cadre de son plan d'investissement volontaire (PIV), qui vise à proposer une démarche labellisée autour d'exigences opérationnelles ciblées dans l'élaboration des opérations de construction pour favoriser l'infiltration des sols par les eaux pluviales ;

– **simplifier les procédures administratives et réglementaires**, un préalable indispensable pour « *libérer la production, en particulier dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et les périmètres NPNRU* » (3) ;

– **adapter les règles d'accès au parc social**, en révisant les paramètres de calcul de l'allocation logement et en assouplissant les règles de financement des opérations intégrant des logements intermédiaires. Dans ce cadre, il apparaît indispensable d'autoriser « *la possibilité de financer des logements étudiants en LLS, offrant une réponse plus adaptée aux besoins croissants de ce public, souvent en difficulté pour accéder à un logement abordable* » (4).

b. Affermir la mise en œuvre des obligations pesant sur les collectivités au titre de la loi « Solidarité et renouvellement urbains » (SRU)

● **Une déclinaison fragmentaire des objectifs de la loi SRU**. Symptôme de l'insuffisance généralisée du parc social, la mise en œuvre des obligations fixées par l'article 55 de la loi « *Solidarité et renouvellement urbains* » (5) s'avère très

(1) Encadré réalisé d'après : ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2026, *2026, pp. 23-24.*

(2) ARMOS-OI, Rapport annuel. Édition 2026, *2026, p. 23.*

(3) Ibid.*, p. 23.*

(4) Ibid.*, p. 23.*

(5) Art. 55 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite « loi SRU *»).*

inégale selon les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ultramarins. Comme le signale le bilan réalisé au 1er janvier 2023 par la direction générale des Outre-mer (DGOM) de la situation des 90 communes ultramarines soumises au dispositif (parmi lesquelles 23 bénéficient d'une exemption : 6 en Guadeloupe, 7 en Martinique, 5 en Guyane et 5 à La Réunion), 34 (soit 37,8 %) ne sont pas déficitaires et 33 (soit 36,7 %) connaissent un déficit de logements sociaux au regard des obligations légales : 10 en Guadeloupe (dont une en situation de carence : Le Gosier), 12 en Martinique (dont une en situation de carence : Le François), une en Guyane (Rémire-Montjoly) et 11 à La Réunion (dont 2 en situation de carence : Entre-Deux et Saint-Leu). Sur ces 33 communes déficitaires, 28 font l'objet d'un prélèvement (les cinq dernières en étant encore exemptées du fait de leur entrée récente dans le dispositif), pour un montant cumulé de 3,3 millions d'euros en 2024 (après déduction des dépenses en faveur de la production de logements sociaux). D'après la DGOM, les collectivités justifient le retard de production par « *les difficultés à établir l'inventaire, des problématiques techniques inhérentes à la nature des territoires (algues, sargasses, etc.), un réseau de transport perfectible qui isole de très nombreuses communes, et des difficultés à recenser les résidences principales* » (1).

Les dispositions de l'article 55 de la loi SRU

Les objectifs de production de logements sociaux établis au terme de concertations locales entre les représentants de l'État, les constructeurs de la filière et les acteurs du logement social, tiennent compte des obligations fixées par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « *loi SRU* ». Destiné à rééquilibrer l'offre de logement social, en favorisant une répartition équilibrée sur le territoire national, l'article 55 de cette loi impose aux communes dont la population est au moins égale à 1 500 habitants dans l'aire urbaine de Paris et à 3 500 habitants sur le reste du territoire, dès lors qu'elles sont comprises dans une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, d'atteindre **un taux de 25 % de logements locatifs sociaux** (2).

Pour l'application de cet article, les logements locatifs sociaux (LLS) retenus sont notamment les logements locatifs appartenant aux organismes d'habitation à loyer modéré, les logements conventionnés dont l'accès est soumis à conditions de ressources, les logements appartenant aux sociétés d'économie mixte des DROM et les logements de personnes âgées, de personnes handicapées, de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants, ainsi que les logements du parc privé faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative qui sont loués à un organisme agréé.

Depuis la **loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique** (dite « *loi ELAN* »), sont assimilés à ces LLS les logements occupés par des titulaires de contrats de location-accession ; depuis le 1er janvier 2019 y figurent aussi les logements faisant l'objet d'un bail réel solidaire (3).

(1) Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

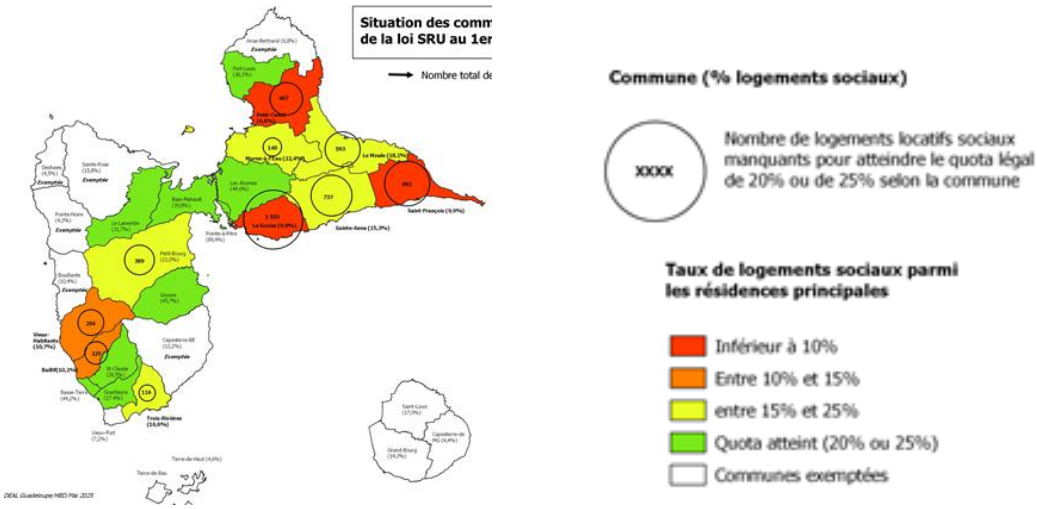
(2) Art. L. 302-5 I du code de la construction et de l'habitation.

(3) Art. L. 255-1 du code de la construction et de l'habitation.

À La Réunion, en 2025, sur les 19 communes qui ne sont pas exemptées des obligations de la loi SRU, 8 atteignent le taux légal minimal de logements sociaux et **11 ne l'atteignent pas encore aujourd'hui**. Les dynamiques sont toutefois fortement différenciées selon les communes ; ainsi, « *entre le 1er janvier 2020 et le 1er janvier 2024, les trois communes déficitaires qui ont connu la plus importante progression de leur parc social sont Le Tampon (+ 3,06 %), L'Étang-Salé (+ 2,57 %) et La-Plaine-des-Palmistes (+ 2,53 %). Celles qui ont connu la plus faible dynamique sont L'Entre-Deux (+ 0,2 %), Saint-Louis (+ 0,39 %), Saint-Leu (+ 0,65 %) et Saint-Joseph (+ 0,67 %)* » (1). Les raisons de ces divergences résultent souvent d'un manque de volonté politique de la part de certains élus, qui refusent d'autoriser la construction de logements sociaux. D'autres raisons s'y ajoutent : des problématiques de coûts, des blocages administratifs et opérationnels, ou encore des fragilités sociales importantes dans certaines communes.

En Guadeloupe, sur les 19 communes qui se trouvent dans l'obligation de respecter le taux fixé par la loi SRU, 10 communes n'atteignent pas la proportion requise, ce qui engendre **un déficit légal de 5 343 logements sociaux**. Illustration des disparités territoriales qui se manifestent dans l'aménagement du parc social, à elle seule, la Communauté d'agglomération La Riviera du Levant (CARL) « *regroupe 60 % du déficit (3 264 logements manquants). Compte tenu de son fort déficit, qui représente 48,5 % du besoin sur la CARL et 28,7 % pour le territoire, la commune du Gosier a fait l'objet d'un arrêté de carence par arrêté préfectoral du 26 décembre 2023* » (2).

SITUATION DES COMMUNES GUADELOUPÉENNES AU REGARD DE LA LOI SRU



Source : Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

Le territoire martiniquais connaît, quant à lui, une situation contrastée au regard de la loi SRU. D'après l'inventaire dressé au 1er janvier 2024 par la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Martinique, « *quelques villes ont largement dépassé leurs objectifs : essentiellement les grandes*

(1) Réponses écrites de la préfecture de La Réunion au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

villes telles que Fort-de-France (36,5 %) et Le Lamentin (31,7 %) ; certaines, tout aussi attractives et proches des zones d'activités, les ont atteints ou en sont proches : Rivière-Salée (29,5 %) La Trinité (27,9 %), Ducos (21 %) ; d'autres enfin ont des difficultés à les atteindre, avec en particulier des objectifs triennaux de rattrapage particulièrement élevés : la ville de Saint-Joseph a un objectif triennal de 228 logements sociaux et la ville du Robert un objectif de 213 logements sociaux » (1). Les causes de cette situation sont multiples : rareté du foncier constructible, existence de fortes contraintes naturelles, éloignement des territoires vis-à-vis des zones d'activité, phénomène de vacance, ou encore un manque affirmé de volontarisme de la part de certaines communes, dont les maires se refusent à autoriser la construction de nouveaux logements locatifs sociaux.

● **Rénover l'application de la loi SRU**. Dans ce contexte, vos rapporteurs alertent les pouvoirs publics sur la nécessité de respecter les obligations, territoire par territoire, de la loi SRU, dans un objectif de cohésion sociale et d'amélioration de l'accès au logement Outre-mer. Afin de favoriser une meilleure application de cet outil législatif, il apparaît nécessaire de **durcir les amendes pesant sur les communes** ne respectant pas le taux légal de logements sociaux. À cette fin, des arrêtés de carence doivent être systématiquement pris en cas de non-respect des dispositions législatives. Dans ce cas, la majoration du prélèvement défini à l'article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH), effectuée au titre de l'article L. 302-9-1 (2) et prononcée par arrêté préfectoral, doit pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune, afin d'inciter les communes réticentes à respecter le cadre légal. Cette majoration doit être modulée en fonction de la trajectoire observée dans chaque territoire et prendre en compte les dynamiques d'aménagement récentes du parc, afin de ne pas pénaliser les communes qui rencontrent des difficultés foncières, techniques ou administratives dans la mise en œuvre des opérations de construction de logements sociaux sur leur territoire, mais qui affichent une progression ciblée et sincère.

Recommandation n° 4 : Adapter le niveau des amendes pesant sur les communes ultramarines ne respectant pas les obligations de la loi « *Solidarité et renouvellement urbains* » (SRU), en durcissant le montant des amendes en cas de non-respect avéré et en modulant les sanctions financières au regard des dynamiques locales de production et de réhabilitation de logements sociaux.

2. Garantir une diversification du parc adaptée à l'évolution des besoins

Au-delà de cette approche quantitative, la politique du logement social ultramarin ne peut se priver d'**un sursaut qualitatif immédiat**, dans la mesure où elle revêt une dimension essentielle pour la cohésion sociale et l'égalité territoriale. Pour favoriser l'accès au parc social, et plus largement au logement dans les Outre-mer, une double évolution s'impose : d'une part, assurer une meilleure adaptation des dispositifs au « *dérèglement démographique* » (selon l'expression de

(1) Réponses écrites de la préfecture de la Martinique au questionnaire de la mission.

(2) Art. L. 302-9-1 al. 2 du code de la construction et de l'habitation.

l'Union sociale pour l'habitat – USH) observé dans les territoires ; d'autre part, favoriser l'accès des publics les plus précaires à un habitat décent et abordable.

a. Ajuster la production aux dynamiques démographiques des territoires

● **Adapter l'aménagement du parc aux mutations de la demande**. Face à l'accroissement des désajustements qualitatifs au sein du parc social, adapter la typologie des logements produits aux évolutions sociodémographiques des territoires constitue un prérequis indispensable. Or, le développement insuffisant d'une offre adaptée à toutes et à tous, quels que soient les âges de la vie, les situations personnelles et la composition des structures familiales, entrave la structuration des parcours résidentiels, et plus largement l'accès à un logement correspondant aux besoins. Comme le signale l'USHOM, l'état actuel du parc « *ne répond pas toujours à la composition réelle des ménages (taille des logements parfois inadéquate pour les familles nombreuses, sous-offre de petits logements pour les jeunes, les étudiants ou les personnes seules, adaptation encore limitée aux besoins des personnes âgées ou en situation de handicap), avec des situations de suroccupation persistantes dans certains ensembles, qui sont liées à la fois au manque d'offre, au coût du logement et à des solidarités familiales fortes, et qui mettent sous tension les conditions de vie et les équipements collectifs* » (1). Ces désajustements révèlent les difficultés que connaît l'adaptation du parc social existant à la rapidité de l'évolution des structures familiales ultramarines (2).

Afin de diversifier l'offre de logements sociaux de façon concrète, **plusieurs pistes opérationnelles sont envisageables**. Comme le souligne Interco'Outre-mer, il s'agit dans un premier temps de « *développer une gamme de typologies répondant aux besoins locaux (petites surfaces pour jeunes et actifs, logements familiaux, solutions pour ménages nombreux lorsque cela est pertinent)* » (3), tout en anticipant le vieillissement de la population par l'adaptation du bâti existant et la production de logements accessibles (plain-pied, ascenseurs, proximité des services, etc.). De même, une action résolue en faveur du

---

(1) Réponses écrites de l'USHOM au questionnaire de la mission.

(2) Cet enjeu est particulièrement prégnant dans les Antilles, et a fortiori *en Martinique, où les logements de type 4 représentent environ un tiers du parc, et les logements de type 3 environ 4 logements sur 10. De fait, selon l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), «* ces grands logements sont de plus en plus inadaptés à la taille des ménages, et la nature de l'offre permet difficilement d'optimiser une politique de mutation en direction de logements plus petits. Une restructuration des logements constitue une piste peu explorée par les bailleurs, en raison du coût, sauf en cas d'opération de rénovation urbaine et de démolition. […] A moyen terme, un positionnement plus volontariste des bailleurs sociaux martiniquais, voire guadeloupéens, vers le développement d'une offre résidentielle adaptée en direction des personnes âgées serait sans doute opportun, dès lors qu'ils disposent de ressources mobilisables. *» De même, à Mayotte, l'association SOLIHA Mayotte constate que la typologie des logements sociaux proposés ne correspond pas à la demande locale : «* les ménages sont majoritairement composés de familles nombreuses, et l'offre disponible n'étant pas adaptée, nous observons une suroccupation des logements. L'offre de logements sociaux et la production en cours et à venir doivent tenir compte de la composition locale des ménages. Afin de diversifier l'offre et de faciliter les parcours résidentiels, SOLIHA Mayotte propose de produire davantage de logements en logement locatif très social adapté (LLTS-A), incluant une gestion sociale renforcée, de développer le logement locatif intermédiaire (LLI), de fluidifier les parcours en facilitant la mobilité au sein du parc social, et d'accroître la réhabilitation des logements *via* l'acquisition-amélioration. *»*

(3) Réponses écrites d'Interco'Outre-mer au questionnaire de la mission.

développement de logements évolutifs et une programmation sécurisée des opérations de réhabilitation du parc existant revêtent un caractère nécessaire, afin de permettre, lorsque cela est possible, une reconfiguration du bâti en fonction de l'évolution de la demande. Enfin, il apparaît indispensable de mieux prendre en compte les changements sociodémographiques dans le pilotage de la production, afin de favoriser le développement d'une offre adaptée à l'ensemble des besoins.

Diversifier l'offre de logements sociaux ultramarins : une préconisation ancienne

Cette nécessaire diversification de l'offre de logements sociaux dans les DROM relève d'un constat ancien, déjà formulé par quantité de travaux consacrés à l'habitat ultramarin. Comme l'avaient déjà souligné en 2022 les rapporteurs de la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale (1), adapter le parc social aux besoins revêt un caractère prioritaire alors que les tensions dans l'accès au logement aidé tiennent souvent à l'inadaptation entre l'offre et la demande. Dans ce cadre, la diversification de l'offre doit se traduire par plusieurs axes complémentaires : **produire plus de logements locatifs très sociaux**, dans la continuité des objectifs du PLOM 2 fixant à 30 % l'offre minimale de LLTS ; développer des logements locatifs très sociaux adaptés (2), avec l'objectif de proposer des loyers entre 100 et 200 euros ; et favoriser la construction de logements intermédiaires pour attirer les jeunes actifs. D'autre part, les rapporteurs recommandaient d'**encourager l'accession sociale à la propriété**, *via* la dynamisation d'outils comme le bail réel solidaire (BRS) ou la subvention du logement évolutif social pour les ménages à faibles revenus souhaitant acquérir leur résidence principale. Enfin, le rapport proposait de **diversifier la gamme des logements** dans les parcs sociaux et privés, en privilégiant l'adaptation de l'habitat aux personnes âgées, les dispositifs d'habitat partagé (3) et les résidences sociales de jeunes actifs ou d'étudiants.

Ajuster la typologie et la localisation de l'offre, en s'appuyant sur une programmation partagée entre État, collectivités et bailleurs, réalisée en amont et fondée sur des données objectivées (état du parc, capacités des réseaux, etc.), constitue donc un préalable indispensable. Dans cette perspective, deux axes paraissent essentiels : d'une part, **soutenir le financement ciblé d'une offre de logements locatifs très sociaux (LLTS) pour les jeunes**, afin d'accompagner la dynamique croissante de décohabitation et de lutter contre la suroccupation des logements ; d'autre part, **engager un vaste plan d'adaptation du bâti existant au vieillissement**. À cet égard, la Fondation pour le logement des défavorisés propose notamment de « *développer des résidences autonomie en assouplissant le régime du forfait autonomie pour les personnes âgées et en mobilisant des financements spécifiques, [de] soutenir le développement des projets d'habitat inclusif et de projets d'habitat pour les personnes âgées en situation de précarité, [et d'] étendre aux Outre-mer les conventions relatives à l'accompagnement du vieillissement signées entre les bailleurs sociaux et la Caisse nationale d'assurance vieillesse* » (4).

(1) Assemblée nationale, rapport n° 5033 précit.

(2) 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.

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

(4) FPLD, Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions, *2026, p. 33.*

Recommandation n° 5 : Prendre en compte les changements sociodémographiques des territoires ultramarins dans le pilotage de la production de logements locatifs sociaux (LLS) et très sociaux (LLTS) neufs et en réhabilitation, en favorisant le développement d'une offre adaptée à l'ensemble des besoins observés : logements de petite taille (T1 ou T2), logements adaptés aux jeunes travailleurs et aux personnes âgées, pensions de famille, construction de résidences autonomie, soutien aux projets d'habitat inclusif.

● **Recentrer la trajectoire sur la prise en compte des besoins prioritaires**. Alors que 49,8 % de la population ultramarine est éligible au LLTS, contre 25 % au niveau national, la part des logements locatifs très sociaux dans le total du parc social ultramarin ne dépasse pas 20 %, comme vos rapporteurs l'ont précédemment indiqué. À cette incohérence qualitative s'ajoute un phénomène de dissociation entre la part croissante de la demande portant, dans les DROM, sur le LLTS, et la diminution de la proportion occupée par ce segment dans le volume global des financements, des livraisons et des mises en chantier. Dans ce contexte, deux axes paraissent essentiels pour recentrer la trajectoire de production de logements sociaux neufs dans les Outre-mer sur les besoins prioritaires.

D'une part, il importe d'**augmenter significativement la part occupée par les LLTS** dans les programmes des bailleurs. Comme l'indique l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), « *s'agissant de l'offre locative nouvelle, un recentrage prioritaire en faveur de l'offre très sociale (LLTS) apparaît souhaitable dans les conditions réglementaires actuelles* » (1). À cet égard, les interlocuteurs de la mission ont régulièrement mis en avant la nécessité de prévoir une proportion minimale de 30 % d'offre de LLTS dans les programmes des OLS ultramarins, dans le triple objectif de favoriser l'accès des ménages prioritaires au parc social, d'améliorer le degré de mixité sociale des programmes de construction et de résorber le décrochage entre la demande et le stock de logements disponibles.

Recommandation n° 6 : Recentrer la production sur l'offre de logements très sociaux, en prévoyant une proportion minimale de 30 % de LLTS dans les programmes des organismes de logement social ultramarins (OLS).

D'autre part, certains outils gagneraient à être revalorisés et plus systématiquement déployés, à l'image du **logement locatif très social adapté (LLTS-A)**, dispositif conçu en 2021 pour répondre à l'urgence des besoins de relogement des ménages ultramarins vivant actuellement dans des bidonvilles.

Le LLTS-A, une solution à étendre dans l'ensemble des Outre-mer

Mise en place en 2021 en Guyane et à Mayotte (2) sous la forme d'une expérimentation pour une durée de trois ans dans le cadre du plan logement Outre-mer (PLOM)

(1) Réponses écrites de l'ANCOLS au questionnaire de la mission.

(2) Décret n° 2021-1204 du 17 septembre 2021 relatif à l'expérimentation du logement locatif très social adapté dans les départements de Guyane et de Mayotte et arrêté du 17 septembre 2021 relatif à l'expérimentation du dispositif « logement locatif très social adapté *» dans les départements de la Guyane et de Mayotte.*

2019-2022, et prorogée jusqu'en juin 2025 (1), l'aide au LLTS-A complète les dispositifs de financement de la construction, de la rénovation et de l'acquisition de logements sociaux dans les Outre-mer prévus aux art. R. 372-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ; elle est « *destiné[e] aux logements dont le coût de production permet d'appliquer un loyer plafonné à 2,80 €/ m² et bénéficiant à des locataires disposant de très faibles ressources* » (2) (au 1er janvier 2026, la valeur de ce loyer plafonné s'élève à 3,08 euros par m². Le montant maximum de la subvention par logement est fixé à 90 000 euros ; celle-ci peut atteindre 100 % du prix de revient de l'opération (3) (jusqu'au 30 juin 2025) (4) ; une subvention complémentaire pour le financement d'une gestion locative renforcée est également prévue par les textes, dans une limite de 8 000 euros par logement (5). Comme le précise la DGOM, « *les plafonds de ressources des locataires des logements entrant dans le champ de cette expérimentation sont ceux applicables en Hexagone pour les bénéficiaires de logements PLUS* » (6), minorés d'un taux de 50 % au titre de l'expérimentation (7) ; ces plafonds de ressources font l'objet d'une révision au 1er janvier de chaque année « *en fonction de la variation de la moyenne associée à l'indice du coût de la construction du deuxième trimestre de l'année précédente* » (8).

Or, malgré son utilité pour l'accès au logement des ménages en situation de grande précarité, la dynamique de mise en chantier de logements adaptés engagée en 2023 *via* le LLTS-A a connu un très rapide essoufflement, avec une chute drastique de 80,1 % des mises en chantier entre 2023 et 2025 (21 mises en chantier en 2023, 23 en 2024, 4 en 2025). Alors que l'effectivité même du dispositif semble compromise, le Gouvernement envisage d'étendre le LLTS-A dans l'ensemble des territoires ultramarins ; trois projets de décrets et d'arrêtés ont ainsi adoptés par le Conseil national de l'habitat en décembre 2025 et visent à pérenniser cette expérimentation, mais ils n'ont toujours pas été publiés à l'heure actuelle. Une révision de ce dispositif et une facilitation des mises en chantier de LLTS-A doit ainsi, selon vos rapporteurs, constituer l'un des axes privilégiés du PLOM 3.

Recommandation n° 7 : Généraliser le déploiement des opérations de logement locatif très social adapté (LLTS-A), en amplifiant la mise en œuvre de ce dispositif pour proposer des solutions d'habitat simplifiées et économiquement soutenables à l'attention des publics les plus précaires dans les Outre-mer.

(1) Arrêté du 2 décembre 2024 modifiant l'arrêté du 17 septembre 2021 relatif à l'expérimentation du dispositif « logement locatif très social adapté *» dans les départements de la Guyane et de Mayotte.*

(2) Art. 1er du décret n° 2021-1204 du 17 septembre 2021 précit.

(3) Art. 3 de l'arrêté du 17 septembre 2021 précit. Le prix de revient prévisionnel des LLTS-A prend en compte : la charge foncière ou la charge immobilière, le prix de revient ou le coût des travaux et les honoraires.

(4) Art. 3 du décret n° 2021-1204 du 17 septembre 2021 précit.

(5) Art. 4 de l'arrêté du 17 septembre 2021 précit.

(6) DGOM, Les aides financières au logement en Outre-mer, *2025, p. 28.*

(7) Au 1er janvier 2025, ces plafonds s'élèvent à 11 601 euros pour un ménage d'une personne, 15 492 pour deux personnes, 18 630 pour trois personnes, 22 491 pour quatre personnes, 26 458 pour cinq personnes, 29 818 pour six personnes, et 3 326 euros par personne supplémentaire.

(8) Art. 1er de l'arrêté du 17 septembre 2021 précit.

b. Faciliter l'accès au parc social des publics les plus en difficulté

● **Favoriser l'accessibilité économique des logements au regard de la situation des demandeurs**. D'une part, alors même que les ressources financières moyennes des ménages ultramarins sont inférieures aux valeurs observées dans les régions hexagonales, les niveaux des loyers pratiqués dans le parc social sont la plupart du temps supérieurs dans les Outre-mer à la moyenne nationale, pour chaque typologie de logement. En effet, tandis qu'un logement social de type T3 dans une résidence collective correspond en moyenne à un loyer mensuel de 419 euros dans la France entière, ce loyer s'élève à 459 euros en Guadeloupe, 427 euros en Martinique, 519 euros en Guyane et 456 euros à La Réunion ; autrement dit, les surcoûts observés sont respectivement de l'ordre de 9,5 %, 1,9 %, 23,9 % et 8,8 % pour cette catégorie de logement dans chacun de ces territoires.

LOYERS MOYENS DES LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES OUTRE-MER

	Maisons	Collectif - T1	Collectif - T2	Collectif - T3	Collectif - T4	Collectif - T5+
Guadeloupe	513 €	249 €	367 €	459 €	515 €	592 €
Martinique	NS	292 €	365 €	427 €	477 €	487 €
Guyane	605 €	258 €	419 €	519 €	594 €	672 €
La Réunion	480 €	266 €	369 €	456 €	526 €	604 €
Moyenne nationale	479 €	272 €	350 €	419 €	473 €	548 €

Source : ANCOLS, Panorama des DROM 2025*, d'après des données RPLS.*

De surcroît, l'analyse des prix moyens au m² pratiqués dans le parc social souligne également la difficile soutenabilité des dépenses relatives au logement pour les locataires du secteur social, même si l'écart est moins marqué que pour l'indicateur des loyers moyens (ainsi, les prix au m² tendent à s'approcher de la moyenne nationale). L'exemple de la Guyane est à cet égard révélateur : le loyer moyen au mètre carré dans le parc social s'y élevait en 2024 à 6,8 euros (5,2 euros par m² pour les LLTS et 9,1 euros par m² pour les PLS), contre 6,5 euros en moyenne nationale.

PRIX MOYENS AU M² DANS LE PARC SOCIAL ULTRAMARIN (AU 1ER JANVIER 2024)

	HLMO	Autres assimilés PLUS	PLAI/LLTS	PLUS/LLS	PLS
Guadeloupe	5,80 €	6,10 €	5,70 €	6,70 €	9,00 €
Martinique	5,20 €	4,10 €	5,40 €	6,70 €	9,30 €
Guyane	NS	9,50 €	5,30 €	6,70 €	9,20 €
La Réunion	6,20 €	6,10 €	6,00 €	6,80 €	9,00 €
Moyenne nationale	5,70 €	6,10 €	6,30 €	7,00 €	9,80 €

Source : ANCOLS, Panorama des DROM 2025*, d'après des données RPLS.*

Issue des données de l'observatoire des loyers médians aménagé par la DEAL de la Martinique, l'analyse comparative de l'évolution des loyers dans le parc social martiniquais révèle elle aussi une trajectoire de forte augmentation, à des niveaux au moins aussi élevés, sinon plus, que la moyenne nationale.

ANALYSE COMPARATIVE DES LOYERS DANS LE PARC SOCIAL MARTINIQUAIS (2021-2023)

EPCI	Ville	Loyer médian en €/m²		Évolution
		Année 2021	Année 2023	
CACEM	Lamentin	6,52	6,63	2 %
CACEM	Saint-Joseph	6,33	6,47	2 %
Cap Nord Martinique	Carbet	6,01	6,15	2 %
Cap Nord Martinique	Fonds-Saint-Denis	4,41	4,92	12 %
Cap Nord Martinique	Marigot	6,89	7,08	3 %
Cap Nord Martinique	Sainte-Marie	5,77	6,10	6 %
Espace Sud	Anses d'Arlet	6,40	6,47	1 %
Espace Sud	Marin	6,55	6,67	2 %
Espace Sud	Rivière-Pilote	6,42	6,52	2 %
Espace Sud	Sainte-Anne	6,12	6,24	2 %
Espace Sud	Vauclin	6,07	6,16	1 %

Source : DEAL de la Martinique, Observatoire des loyers médians (évolution 2021-2023).

Des plafonds réglementaires inadaptés aux ressources des locataires du parc social

Cette situation marquée par la prégnance de loyers élevés dans le parc social ultramarin est susceptible de s'expliquer par des motifs réglementaires. De fait, les plafonds réglementaires des loyers maximums par catégorie de logement (LLTS, LLS, PLS) fixés par DROM au titre de l'article 16 de l'arrêté du 14 mars 2011 (1), dits « *LMDom* », apparaissent très élevés comparativement aux plafonds appliqués dans l'Hexagone. Comme l'explique ainsi l'ANCOLS, « *le plafond au m² du LLTS est proche de celui fixé pour le PLAI en zone 1 (Île-de-France), celui du LLS dépassant celui de la zone 1* bis *(Paris et proche couronne), sauf en Guyane. Les différences entre les plafonds (loyers maximums plus élevés à La Réunion et à Mayotte, moins élevés en Guyane, et situés entre les deux aux Antilles) ne semblent pas véritablement explicables, surtout en l'absence d'observatoire des loyers permettant de situer le niveau du loyer du parc social par rapport au parc privé (à l'exception de La Réunion).* » (2) De surcroît, le mode de calcul des loyers (dit « *à la surface financée* ») conduit également à majorer le coût des loyers mensuels pour les ménages ultramarins. L'agence précise ainsi que, selon la réglementation applicable dans le DROM et dans la limite de 14 m², la surface de la varangue ou terrasse est incluse dans la surface habitable (plus la surface des éventuelles annexes divisée par deux) : à titre d'illustration, « *pour un logement neuf de 59 m² habitables, le loyer maximal d'un LLS peut être estimé à 8,31 euros par m² (490 euros mensuels) à La Réunion et à Mayotte, 8 euros par m² (472 euros mensuels) dans les Antilles, et 7,83 euros par m² (462 euros mensuels) en Guyane.* » (3)

Or, **cette situation est insoutenable pour les résidentes et les résidents du parc social ultramarin** : une égalité de traitement est nécessaire et une action renforcée de l'État s'impose (4). Dans ce contexte, il apparaîtrait donc utile de réviser

(1) Art. 16 de l'arrêté du 14 mars 2011 relatif aux caractéristiques techniques et de prix de revient, aux plafonds de ressources et aux plafonds de loyers des logements locatifs sociaux et très sociaux en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, et à Mayotte, prévus par les articles R. 372-1 à D. 372-19 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Réponses écrites de l'ANCOLS au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'ANCOLS au questionnaire de la mission.

(4) Comme le signale la préfecture de Guyane, « afin de réduire ces écarts, il faudrait soit envisager une augmentation de la subvention octroyée aux bailleurs et aménageurs pour faire baisser le coût du foncier et de l'opération, soit augmenter la part des financements de l'État sur chaque opération. Dans les deux cas, il y

la base des plafonds fixés par l'article 16 de l'arrêté du 14 mars 2011 relatif aux caractéristiques techniques et de prix de revient, aux plafonds de ressources et aux plafonds de loyers des logements locatifs sociaux et très sociaux dans les DROM (et réactualisés chaque année) ainsi que leurs modalités de calcul, pour davantage limiter le niveau des loyers et favoriser une plus grande soutenabilité des dépenses liées au logement pour les ménages ultramarins locataires du parc social.

Recommandation n° 8 : Limiter davantage le niveau des loyers pratiqués dans le parc social ultramarin dans un objectif de soutenabilité accrue pour les ménages et de résorption des inégalités territoriales, en révisant les plafonds de base et les modalités de calcul applicables.

● **Améliorer l'effectivité du droit au logement opposable**. D'autre part, une amélioration de l'effectivité du droit au logement opposable (DALO) apparaît elle aussi indispensable, alors que se multiplient les freins opérationnels à sa mise en œuvre dans les Outre-mer : augmentation massive des recours, faible part de ménages reconnus prioritaires, quantité insuffisante de personnes relogées à la suite d'une décision favorable au titre du DALO, cumul de freins administratifs nombreux, ou encore hausse exponentielle des délais d'attribution.

Dans ce contexte, dans son avis précité de janvier 2024, le Haut Comité pour le droit au logement (HCDL) propose **plusieurs pistes concrètes d'amélioration pour les territoires ultramarins** : la mise en œuvre d'une garantie de respect des obligations de relogement par contingents dans les délais impartis, une amélioration des outils de suivi des relogements, un développement conséquent de l'offre d'hébergement d'insertion, une réduction légale des délais de relogement et d'instruction (qui doivent être les mêmes que ceux observés dans l'Hexagone), une extension de l'application du DALO à Mayotte, ou encore un renforcement des moyens des secrétariats des commissions de médiation (COMED) ainsi que de l'offre de formations. De son côté, la Fondation pour le logement des défavorisés préconise une approche globale au profit d'un renforcement des démarches d'aller-vers et d'une promotion des démarches d'information sur le droit au logement, afin de lutter contre le non-recours, qui constitue l'un des principaux écueils dans la mise en œuvre du DALO.

Dans cette perspective, vos rapporteurs privilégient deux axes opérationnels : d'une part, **soutenir une accélération des démarches pour l'accès au droit au logement** des personnes les plus défavorisées dans les Outre-mer, *via* le développement de guichets uniques appuyés sur les agences départementales d'information sur le logement (ADIL), afin de réduire l'ampleur du phénomène de non-recours ; d'autre part, **améliorer la mise en œuvre opérationnelle du DALO**, en favorisant « *la mise en place de permanences d'accompagnement spécialisées sur le DALO (recours amiable, recours contentieux, recours indemnitaire) jusqu'au relogement effectif des ménages prioritaires* », en produisant « *un bilan annuel au niveau des Outre-mer et par DROM* » (1) de l'application du dispositif, et en

a la nécessité d'un abondement significatif de l'État, voire des collectivités pour atténuer le montant du loyer final pour les ménages. »

(1) FPLD, Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions, *2026, p. 41.*

renforçant les capacités de fonctionnement des COMED. Pour garantir l'application effective de ce droit, il importe enfin de réduire les délais d'instruction réglementaires, en les alignant sur ceux en vigueur dans l'Hexagone.

Recommandation n° 9 : Affermir la mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) dans les Outre-mer, en résorbant les obstacles techniques à son application et en luttant contre le non-recours : réduction des délais d'instruction des dossiers, facilitation des recours, déploiement rapide de relogements et respect de l'objectif minimal de 25 % d'attributions aux ménages prioritaires.

B. RENFORCER LA COHÉRENCE DE LA GOUVERNANCE ET DES OUTILS D'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL

Vos rapporteurs ont pu, au cours de leurs travaux, constater le manque d'orientations claires, suffisamment territorialisées et de long terme de la politique du logement social dans les Outre-mer. De nombreux freins altèrent la capacité des acteurs nationaux et locaux du logement et de l'habitat à définir et à décliner, pour chaque département ou région, des objectifs opérationnels précis. Au niveau central, la DGOM peine à assurer une coordination globale et à assurer un suivi détaillé des opérations ; à l'échelle locale, la capacité d'intervention des collectivités demeure limitée et l'action des opérateurs du logement social est entravée par le sous-financement structurel des opérations. Dans ce contexte, **un changement de regard s'impose** : il paraît nécessaire de mettre en place une gouvernance cohérente et territorialisée de la politique du logement social ultramarine, en améliorant la coordination entre les différents leviers de pilotage, en rénovant les capacités d'intervention des acteurs territoriaux et en consolidant la connaissance des besoins en logements et les outils de mesure et d'évaluation des plans d'action en la matière.

1. Affermir la structuration d'une gouvernance efficace et territorialisée

a. Rénover la gouvernance de la politique du logement dans les Outre-mer

Dans le cadre de leurs travaux, vos rapporteurs ont régulièrement relevé le manque de cohérence des interventions de l'État en matière d'aménagement du parc social ultramarin : objectifs non atteints ou insuffisamment adaptés aux réalités des territoires, indicateurs lacunaires, résultats faiblement efficients au regard de la persistance, sinon de la hausse des besoins, attente depuis près de quatre ans de la signature du PLOM 3. À l'échelon central comme à l'échelon territorial, il convient donc de rénover en profondeur la gouvernance de la politique du logement social dans les Outre-mer.

● **Instaurer un comité de pilotage national de la politique du logement social dans les Outre-mer**. Premièrement, à l'échelle nationale, il convient d'instaurer un comité de pilotage national du logement social ultramarin. En effet, la DGOM n'est pas aujourd'hui en mesure d'assurer un pilotage interministériel efficace de la politique du logement dans les Outre-mer. À titre d'illustration, elle n'assure pas le pilotage des opérations menées par l'Agence nationale pour la

rénovation urbaine (ANRU), l'Agence nationale de l'habitat (Anah) ou l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en faveur de la rénovation des espaces urbains et de la restauration des copropriétés dégradées dans le secteur privé ultramarin ; de surcroît, les crédits relevant de la politique d'hébergement ne relèvent pas de la LBU, mais du BOP géré par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). Autrement dit, **à aucun stade de la stratégie publique ne se matérialise un continuum entre hébergement, logement et habitat**, au détriment de la lutte contre le mal-logement et de l'accès à un logement durable des personnes se trouvant en situation de grande précarité. Sur le terrain, les acteurs locaux décrivent un sentiment d'abandon ressenti à l'égard des pouvoirs publics, alors que les services déconcentrés de l'État leur demandent explicitement de faire mieux avec des moyens réduits. Il semble pourtant illusoire de réformer le modèle de production du logement social ultramarin avec une baisse des subventions étatiques, alors même que la crise du logement, ou plutôt du mal-logement, y revêt des caractéristiques bien plus graves que dans l'Hexagone.

Défaut de priorités élaborées et articulées, dispersion des responsabilités, déficit d'un cadre stratégique de gouvernance sur le long terme, manque d'opérations viabilisées d'aménagement du territoire, structuration lacunaire des filières : à ces difficultés s'ajoutent enfin le manque de connaissance des territoires ultramarins qui se reflète dans des stratégies nationales inadéquates, et le cloisonnement de la politique du logement social, à la fois dans les documents budgétaires et dans la pratique administrative, qui séparent strictement les dispositifs hexagonaux des dispositifs ultramarins, sans permettre de flécher les crédits non consommés du Fonds national d'aide au logement (FNAL) vers le financement d'opérations d'aménagement et de construction de logements, de structures d'hébergement et d'équipements divers dans les DROM.

Dans ce contexte, **la création d'un comité national de pilotage de la politique du logement et de l'habitat dans les Outre-mer** apparaît indispensable. Ce comité doit, selon vos rapporteurs, réunir l'ensemble des acteurs publics et privés, dans un objectif de rehaussement de la cohérence globale, de clarification du pilotage national et d'amélioration de l'articulation entre les acteurs et les moyens de la politique du logement.

Recommandation n° 10 : Mettre en place, pour les départements et régions d'Outre-mer (DROM), un comité de pilotage national de la politique du logement, de l'hébergement et de l'habitat, réunissant l'ensemble des acteurs publics et privés, afin de favoriser la cohérence globale de cette politique, l'adaptation des objectifs aux réalités des territoires et la prise en compte des besoins des publics prioritaires.

● **Favoriser l'émergence d'un réflexe ultramarin dans le pilotage de l'aménagement du parc social**. Deuxièmement, alors que les interlocuteurs de la mission ont régulièrement fait part de l'insuffisante prise en compte par les objectifs nationaux du logement de la réalité structurelle des territoires ultramarins (l'USHOM décrit ainsi un problème qui « *ne tient pas uniquement au volume global des crédits, mais à la manière dont les dispositifs sont conçus et paramétrés. Trop*

souvent, les règles sont définies selon une logique hexagonale, puis transposées aux Outre-mer avec des ajustements marginaux, alors que les écarts économiques, démographiques, climatiques et fonciers justifieraient une conception différenciée dès l'origine » (1)), vos rapporteurs appellent à une plus grande territorialisation des paramètres de la politique du logement social : plafonds de loyers, montants des aides, critères d'éligibilité, typologies de produits, barèmes énergétiques, etc. (2)

Dans cet objectif, il semble impératif de prévoir une représentation des Outre-mer dans les organes de direction ou de pilotage de l'ensemble des opérateurs de l'État, notamment en prévoyant « *une place formelle dans les instances de gouvernance de ces opérateurs [pour] les élus ultramarins, mais aussi les organisations professionnelles qui […] sont propres [à ces territoires]. Cette représentation n'a pas seulement une portée symbolique : elle permet une montée en compétence collective, une meilleure compréhension des réalités ultramarines et, surtout, une intégration en amont des spécificités climatiques, sociales et économiques dans les dispositifs de droit commun* » (3). C'est au prix de ce réflexe ultramarin que la structuration profonde de la politique du logement social pourra être adaptée aux caractéristiques des territoires.

Recommandation n° 11 : Favoriser l'émergence d'un réflexe ultramarin dans la gouvernance de l'ensemble des acteurs de la politique du logement, en veillant à l'intégration de représentants ultramarins dans les conseils nationaux des opérateurs de l'État.

● **Renforcer le poids de la DGOM dans les arbitrages interministériels**. Troisièmement, l'affermissement du cadre national de gouvernance de l'aménagement du parc social ultramarin doit également se traduire par un renforcement du poids de la DGOM dans les arbitrages interministériels. Pour cela, un renforcement des moyens humains, financiers et techniques de cette direction s'impose afin qu'elle puisse pleinement jouer un rôle de coordination des différents cadres stratégiques déployés dans les Outre-mer au profit du logement et de l'habitat (PLOM, Logement d'abord, interventions de l'ANRU ou de l'Anah), mais aussi pour améliorer la connaissance des territoires et l'appui en ingénierie auprès des collectivités territoriales, des bailleurs et des autres acteurs privés de la politique du logement.

Le renforcement des capacités de la DGOM lui permettrait notamment d'apporter un appui plus ferme aux collectivités dans la mise en œuvre des opérations de RHI, d'affermir la dynamique d'amélioration de l'habitat privé, afin de réduire la pression sur le parc social (avec notamment la relance des opérations

(1) Réponses écrites de l'USHOM au questionnaire de la mission.

(2) À cet égard, l'USHOM relève dans ses réponses écrites aux travaux de la mission que « la territorialisation ne peut se limiter à une déclinaison indicative des objectifs. […] Appliquer des plafonds identiques à des territoires dont les coûts de construction sont supérieurs et les revenus médians inférieurs crée mécaniquement des déséquilibres. Territorialiser réellement signifie ajuster les paramètres financiers et réglementaires à chaque bassin de vie, en fonction des coûts réels, des dynamiques démographiques et de la solvabilité des ménages. Mayotte, la Guyane, les Antilles ou La Réunion ne relèvent pas des mêmes équilibres : une approche uniforme fragilise l'efficacité de la dépense publique. *»*

(3) Ibid.

groupées d'amélioration légère – OGRAL, « *qui permettent de cibler les ménages sans titre de propriété, en veillant à massifier ces opérations* » (1)), et d'encourager la montée en puissance dans les territoires de regroupements d'acteurs. Comme le précise la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), les services de l'État peuvent et doivent accompagner, « *dans une logique d'équipe de projet, [le regroupement d'acteurs du logement] susceptibles d'assurer pour les projets de restructuration des quartiers précaires, maîtrise d'ouvrage des travaux, gestion adaptée aux publics fragiles, accompagnement, montage des dossiers de façon cohérente et dans un cadre financier consolidé. Il s'agit par exemple de dupliquer le modèle organisme de logement social couplé avec une filiale, pour la réalisation et la gestion de produits comme le PLAI adapté (LLTS-A) et sur chaque projet, de bien identifier les acteurs à mobiliser et à coordonner.* » (2)

Recommandation n° 12 : Renforcer les capacités humaines et techniques de la direction générale des Outre-mer (DGOM) en tant qu'instance administrative de pilotage et de coordination de la politique du logement et de l'habitat dans les Outre-mer, et conforter son poids dans les arbitrages interministériels.

● **Prolonger le processus de simplification administrative**. Enfin, malgré les évolutions législatives et réglementaires récentes, le processus de simplification administrative doit encore être prolongé pour limiter le nombre et l'ampleur des blocages et faciliter le déroulement des opérations. Depuis plusieurs années, en effet, un travail de rationalisation de l'instruction des opérations de logement social a été engagé par l'État dans l'objectif de réduire les délais administratifs et d'assurer une harmonisation des pratiques entre les territoires.

Comme l'indique ainsi la DHUP, cette évolution repose sur quatre axes complémentaires : « *standardisation progressive de certaines aides sous forme de montants forfaitaires par logement ou par opération ; réduction du nombre de pièces justificatives demandées aux maîtres d'ouvrage ; harmonisation nationale des circuits d'instruction entre services de l'État et délégataires des aides à la pierre ; dématérialisation complète des demandes et du suivi des opérations* » (3). Cette rénovation des processus administratifs vise enfin à sécuriser juridiquement les financements, tout en veillant à favoriser l'accélération de la programmation et des mises en chantier de logements sociaux, dans l'Hexagone comme dans les Outre-mer (4).

(1) Réponses écrites de la DHUP au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) En témoigne, pour l'Hexagone, le déploiement et la mise en œuvre du système d'information des aides à la pierre (SIAP), qui permet aujourd'hui le dépôt, l'instruction et le suivi national des opérations au sein d'un outil de gestion et de pilotage unique. Cette évolution a contribué à sécuriser et à accélérer le financement des projets de construction et de rénovation de logements sociaux.

Un processus récent de simplification des normes administratives

Dans le contexte récent, deux évolutions législatives, applicables dans les Outre-mer comme dans l'Hexagone, ont porté simplification du droit de l'urbanisme et des procédures relatives aux opérations de construction de logements.

– D'une part, la **loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement** prévoit plusieurs mesures structurantes destinées à réduire les contraintes administratives et accélérer les projets de construction, dont les logements sociaux. Les mesures de simplification notables comprennent, notamment, la réduction du nombre de procédures pour l'amendement des documents d'urbanisme (comme le précise la DHUP, « la *procédure simplifiée devient le régime de base pour corriger ou adapter des PLU/SCOT, limitant l'usage des procédures longues d'évaluation* ») [(1)], la possibilité de fusionner SCoT et PLU lorsque leurs périmètres coïncident, l'extension des possibilités d'exemptions aux règles du PLU (*e.g.* densité, parkings, usages, « ce qui peut réduire les contraintes pour de petites opérations résidentielles ou sociales »), l'introduction d'opérations d'urbanisme spécifiques (« *outil permettant de faciliter la transformation ou la densification dans certains secteurs, ce qui peut soutenir la production de LLS* ») [(2)], ou encore l'allègement des procédures de recours (réduction des délais, fin de suspension automatique, afin de réduire les potentialités de blocages judiciaires susceptibles de retarder la mise en œuvre des constructions). Aux termes de la DHUP, *« l'impact attendu est de raccourcir les calendriers d'instruction et diminuer les risques juridiques pour les maîtres d'ouvrage, notamment pour des opérations de logements sociaux intégrés dans des projets mixtes* » [(3)].

– D'autre part, la **loi n° 2025-541 du 16 juin 2025 visant à faciliter la transformation des bureaux et autres bâtiments en logements** prévoit plusieurs mesures destinées à faciliter la transformation de bureaux en logements sociaux, à savoir, notamment, l'autorisation de permis de construire multi-destinations (avec une autorisation accordée à un bâtiment pour plusieurs usages successifs, sans avoir besoin de déposer un nouveau permis à chaque changement d'usage) et la possibilité d'autoriser des changements d'usage y compris lorsque le PLU communal ne le prévoyait pas initialement, réduisant une source fréquente de blocages administratifs. Aux termes de la DHUP, cette mesure « *ouvre la possibilité de mobiliser des bâtiments vacants pour des opérations de logements sociaux, en particulier en centre-ville et zones tendues, sans longs allers-retours réglementaires* » [(4)].

Certains territoires ont, dans ce cadre, entamé un travail de concertation entre acteurs locaux pour fiabiliser le déroulement des projets et limiter les fluctuations du rythme de construction. Ainsi, en Guadeloupe, la DEAL a mené avec les bailleurs de l'archipel un travail d'évaluation des projets de construction de logements, destiné à diminuer les risques de rejets en raison de facteurs administratifs ou environnementaux. Cette fiabilisation « *clés en main* » des dossiers permet de faciliter le conventionnement puis la mise en œuvre des chantiers : « *entre 2015 et 2023, 264 opérations pour un total de 12 782 logements, dont 33 % de constructions neuves, ont été conventionnées. Les fonds publics*

(1) Réponses écrites de la DHUP au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Réponses écrites de la DHUP au questionnaire de la mission.

(4) Ibid.

mobilisés représentant un total global de 187,7 millions d'euros. À ce jour, 99 opérations, soit 5 941 logements concernés (46 % du total) sont considérées comme bloquées, ce qui représente 12,37 millions d'euros payés aux bailleurs au titre de l'avance prévue dans le cadre de leur convention, et 53,82 millions d'euros d'autorisations d'engagement bloquées. À ce montant s'ajoutent 15,77 millions de restes à payer sur des opérations engagées, mais non encore achevées » (1). En parallèle de ces blocages identifiés, la DEAL évalue le taux de fructuosité des appels d'offres lancés dans le secteur du BTP en 2024 (au nombre de 401) à 6 % seulement, 94 % des projets n'ayant pas trouvé preneur, ce qui « *retarde la mise en œuvre de nombreux chantiers essentiels et conduit à un renchérissement des coûts* » (2).

Or, ce processus de simplification administrative est loin d'être suffisant aujourd'hui. À l'aune des difficultés identifiées par la mission, l'USH appelle ainsi à « *des procédures administratives et [à] des délais de traitement des demandes de subventions et de garanties d'emprunt plus souples* » ainsi qu'à « *une réflexion sur la possibilité de déroger à l'obligation de l'allotissement des marchés et ainsi réduire le nombre d'appels d'offres infructueux* » (3). De son côté, CDC Habitat plaide pour « *donner des orientations législatives ou des instructions générales (dans le cadre des textes existants) pour simplifier l'enchaînement des procédures d'urbanisme (en particulier pour les permis d'aménager et les études d'impact), mais également les procédures d'instruction des permis de construire (architectes conseil, architectes des bâtiments de France – ABF), faciliter encore les démolitions d'habitat informel en cours d'installation (pouvoir des collectivités, délais pour agir) et éviter les blocages d'opérations d'urbanisme, observés à Mayotte ou en Guyane notamment* » (4).

Dans ce cadre, il apparaît donc urgent de soutenir une simplification accrue des procédures administratives, fondée sur une articulation renforcée entre les différents mécanismes d'autorisation, une réduction des délais globaux avant la mise en chantier des opérations, et une facilitation de la mise en œuvre des projets.

Recommandation n° 13 : Pour les opérations de production et de réhabilitation de logements sociaux, faciliter les démarches administratives des OLS en réduisant les délais de délivrance des agréments de financement et en aménageant des procédures d'urbanisme dérogatoires (limitation des possibilités de recours pour éviter des blocages exogènes au stade de la délivrance du permis de construire ou d'aménager et de la réalisation des études d'impact).

b. Finaliser la mise en œuvre du plan logement Outre-mer (PLOM 3)

À la différence des deux programmes précédents, la nouvelle version du PLOM, élaborée à partir de 2023, mais pas encore finalisée aujourd'hui, intègre l'exigence de territorialisation accrue formulée par les acteurs locaux du logement, dans la mesure où elle se fonde sur deux axes complémentaires : des axes

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de CDC Habitat au questionnaire de la mission.

territoriaux pour chaque DROM et un axe transversal fixant le cadre national et déterminant les nouveaux outils de la stratégie.

● **Des déclinaisons territoriales du PLOM 3 ayant fait l'objet d'avancées concrètes, mais encore inégales**. D'une part, le nouveau plan pour le logement ultramarin repose sur un axe territorial, élaboré dans chaque territoire sous l'égide des services de l'État sur la base d'une note de cadrage du ministre des Outre-mer et à partir de l'identification des besoins propres de chaque département ou région en termes de construction et de réhabilitation des logements locatifs sociaux et privés. Ces feuilles de route locales, dont la rédaction a été entamée en 2024, connaissent un état d'avancement différent selon les territoires, mais ont d'ores et déjà été marquées par de nombreuses avancées.

À La Réunion, le plan territorial logement pour la période 2024-2027 a été élaboré à la suite de trois comités d'accélération du logement, puis mis en consultation à la mi-avril 2024, avant d'être adopté devant le conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement (CDHH). Il s'articule avec les actions définies par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et menées par le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI). Dans les faits, la stratégie se décline autour de quatre grands enjeux, répartis en 23 mesures : dynamiser et renforcer les stratégies locales en matière d'habitat, améliorer la place et l'image du logement social à La Réunion, faciliter la conception et le financement des projets, et mieux construire.

D'un point de vue qualitatif, comme le précise la préfecture, le plan vise à ancrer un partenariat entre les différents acteurs territoriaux dans le temps long, à renforcer les services de proximité au sein des résidences, à améliorer la qualité des constructions et à accélérer l'adaptation réglementaire et l'adaptation des documents techniques. D'un point de vue quantitatif, l'objectif fixé pour les années 2024, à 2027 correspond à une cible de financement de 4 000 logements par an, en construction neuve ou en réhabilitation, hors LLI [(1)]. Au-delà de cet objectif, la stratégie met l'accent sur l'augmentation de la production dans les segments faisant l'objet de la plus forte demande, c'est-à-dire où les besoins sont les plus prégnants : LLTS, amélioration de l'habitat, interventions sur l'habitat précaire ou indigne.

Malgré des avancées concrètes dans le cadre du plan territorial logement réunionnais pour 2024-2027, d'importantes difficultés perdurent

À la fin de l'année 2025, la mise en œuvre des 23 mesures du volet territorial réunionnais du PLOM 3 se trouve environ à mi-parcours. Un suivi de l'état d'avancement de la stratégie est réalisé sur un rythme annuel devant l'assemblée plénière du CDHH. Si des avancées concrètes ont pu être réalisées sur le plan qualitatif, d'importantes limites perdurent quant aux résultats quantitatifs en termes de production.

(1) Comme le précise le Conseil régional, « les logements décomptés sont ceux financés ou agréés sur des programmes de LLTS, LLS, PLS, réhabilitations du parc social, améliorations de l'habitat privé, accession sociale à la propriété ».

– **Un état d'avancement intermédiaire**. Sur le volet qualitatif de la stratégie, certaines réussites méritent d'être soulignées (enjeux « *dynamiser et renforcer les stratégies locales en matière d'habitat* », « *améliorer la place et l'image du logement social à La Réunion* » et « *mieux construire* ») : en 2024, la mise en place d'un dispositif innovant de financement pour les améliorations légères de l'habitat, le déploiement de la plateforme Signal Logement ; en 2025, la création d'un cadre expérimental pour accompagner les mobilités dans le parc social avec des dérogations aux plafonds de loyers (1), l'engagement de premières démarches pour la mise en place de l'encadrement des loyers privés, l'organisation d'une première édition d'un Forum du logement social, le soutien à des labels et à des filières innovantes (*e.g.* la mise en place du label Gestion intégrée des eaux pluviales – GIEP), etc. En ce qui concerne l'enjeu visant à « *faciliter la conception et le financement des projets* », une enveloppe exceptionnelle de cinq millions d'euros supplémentaires a été débloquée en 2024 par la préfecture afin de compléter les plans de financement d'opérations de construction de logements locatifs sociaux neufs déjà financés, mais présentant des surcoûts complémentaires à la suite de la réalisation de l'appel d'offres ; cette décision a selon la DEAL permis de soutenir le démarrage de près de 20 opérations, représentant plus de 550 logements.

– **Des résultats encore insuffisants dans un contexte marqué par la baisse des aides publiques**. Au-delà du volet qualitatif, la dynamique de financement de l'aménagement du parc social s'est inscrite, pour les deux dernières années, sur une trajectoire positive. Cependant, plusieurs limites font craindre un essouflement dès 2026 et pour les prochaines années : baisse des crédits de la LBU ouverts cette année, mais aussi dynamique démographique, accroissement des difficultés d'accès au crédit, augmentation des frais financiers, prix inflationniste des matériaux, réticences multiples à la construction de logements sociaux, fragilisation du secteur de la construction – autant de difficultés qui ne seront pas résolues dans le cadre du PLOM 3. Surtout, comme le précise le conseil régional, « *le dimensionnement de ces objectifs répond plus à une logique de consommation de crédit qu'à une approche par le besoin* » (2).

À Mayotte, dans un contexte marqué par les difficultés de mise en œuvre du PLOM 2 (sur les 36 mesures opérationnelles, 42 % seulement ont été réalisées entre 2019 et 2023, 22 % restant en cours de réalisation et 36 % n'ayant pas encore été engagées), la déclinaison territoriale du PLOM 3 a été finalisée à la suite de la mise en place d'assises du logement le 28 août 2024. Élaboré par les services de l'État en co-construction avec les collectivités mahoraises, les bailleurs sociaux et les associations, ce volet territorial s'articule autour de 4 axes complémentaires, déclinés en 17 actions : mettre en œuvre la feuille de route « *du bidonville au logement* », mieux connaître et mieux informer, accompagner les acteurs du logement et de la construction, mieux construire au juste prix. Cependant, si la mise en œuvre opérationnelle du plan a été engagée au début de l'année 2025, des indicateurs de suivi précis n'ont pas encore été élaborés pour chacune des actions du PLOM, et restent aujourd'hui à définir.

---

(1) Via *un arrêté préfectoral en date du 4 août 2025, ce cadre expérimental, en collaboration avec les bailleurs sociaux de l'île, a pour objectif de favoriser la mobilité des ménages dans le parc locatif social et prévoit des dérogations possibles aux plafonds de loyers, afin de lutter contre les situations de sous-occupation et de sur-occupation : accompagnement des personnes âgées vers un logement de taille inférieure adapté à leurs ressources et à leurs besoins, libération des grands logements, possibilité pour les bailleurs de réduire le loyer du nouveau logement attribué et d'augmenter le montant du loyer du logement quitté, etc.*

(2) Réponses écrites du Conseil régional de La Réunion au questionnaire de la mission.

Les 17 mesures du PLOM 3 mahorais

Articulé avec la stratégie quinquennale pour la reconstruction et le développement de Mayotte (2026-2031), le volet mahorais du PLOM 3 prévoit 17 actions complémentaires :

– **Axe 1 (« *Mettre en œuvre la feuille de route "*Du bidonville au logement*" »)** : libérer du foncier pour reconstruire la ville sur le bidonville ; poursuivre le développement du parc d'hébergement et de relogement temporaire ; renforcer l'accompagnement des familles vers et dans le logement ; améliorer l'habitat et le cadre de vie des habitants ;

– **Axe 2 (« *Mieux connaître et mieux informer* »)** : réaliser le déploiement des observatoires du logement, du loyer et du foncier ; poursuivre le déploiement du Système National d'Enregistrement (SNE) sur tout le département ; créer un poste de référent habitat dans chaque intercommunalité ;

– **Axe 3 (« *Accompagner les acteurs du logement et de la construction* »)** : accompagner la régularisation des titres fonciers pour relancer les dispositifs d'accession sociale à la propriété et d'améliorations de l'habitat ; sensibiliser les élus sur la nécessité de construire de logements sociaux sur leurs territoires ; rédaction d'un guide maîtrise foncière pour les élus de Mayotte ; mobiliser du foncier viabilisé pour la construction de LLS et LLTS-A ; apporter une assistance technique, juridique et financière aux collectivités territoriales portant des projets d'opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) notamment dans leur démarche de maîtrise foncière ;

– **Axe 4 (« *Mieux construire au juste prix* »)** : développer et professionnaliser les filières des matériaux locaux de construction ; accompagner le processus de l'importation de matériaux de construction issu des pays voisins des régions ultrapériphériques (RUP) ; favoriser la concertation entre maîtrises d'ouvrages publiques.

En Guadeloupe, la déclinaison territoriale du PLOM, intitulée « *plan territorial logement de Guadeloupe* » (PTLG) a reposé sur la définition concertée d'un cadre d'objectifs adaptés aux besoins du territoire, dans le cadre de travaux menés par des groupes de travail réunis par la DEAL. La version finale du PTLG intègre quatre axes déclinés autour de 36 actions : « *développer la stratégie d'intervention des partenaires dans la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat efficiente* » (axe n° 1 ; objectifs : améliorer l'accès au logement locatif pour les publics aux faibles ressources et permettre la pleine mobilisation des acteurs publics de l'habitat), « *inciter davantage à la reconquête des centres-bourgs* » (axe n° 2 ; objectifs : accroître l'offre de logements en centre-bourg et redonner de l'attractivité aux centres anciens), « *prendre en compte le vieillissement dans l'offre nouvelle et la réhabilitation du parc existant et aider les publics spécifiques* » (axe n° 3 ; objectifs : accélérer l'adaptation des logements, produire des logements à destination des seniors et des publics spécifiques, renforcer l'accès à l'information pour les seniors) et « *développer une construction plus durable* » (axe n° 4 ; objectifs : adapter les normes de construction au contexte guadeloupéen et réduire l'empreinte environnementale de la construction). Chaque axe repose sur des indicateurs de suivi précis, faisant l'objet d'une analyse régulière par les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du PTLG (1).

(1) Pour l'axe n° 1, nombres de logements sociaux financés et construits, taux de vacance des logements, situation de la demande locative sociale ; pour l'axe n° 2, nombres de logements financés et réalisés en

La stratégie guadeloupéenne s'articule en outre avec les plans et schémas territoriaux en vigueur dans l'archipel : ainsi, comme le précise la préfecture, du « *PLH de Cap Excellence, qui met l'accent sur la production de logements sociaux et intermédiaires, ainsi que sur la revitalisation des quartiers prioritaires* », ou du « *PLH du Nord-Grande-Terre, en cours de finalisation, [qui prévoit] une action d'expérimentation sur une offre de logements alternative en adéquation avec les besoins des seniors et des publics spécifiques* » (1), mais aussi du programme Action Cœur de ville, déployé à Basse-Terre, Pointe-à-Pitre et aux Abymes, et des dispositifs Petites Villes de Demain, destinés à favoriser la revitalisation des villes, à améliorer la qualité de vie des habitants et à valoriser les initiatives innovantes répondant aux objectifs de développement durable (Bouillante, Le Moule, Morne-à-l'Eau, Le Lamentin, Sainte-Anne, Terre-de-Haut et Terre-de-Bas).

De même, en Martinique, le volet territorial du PLOM, intitulé « *plan territorial logement Martinique* » (PTLM), a été intégré aux actions territoriales et comprend des outils spécifiques de financement et de soutien aux projets de construction de logements. Il s'articule autour de six axes : lutte contre l'habitat indigne, développement d'un parc social adapté aux besoins de la population et aux contraintes du territoire, soutien aux propriétaires dans la réhabilitation et l'adaptation du parc privé, accélération du renouvellement urbain, développement des dispositifs d'accession sociale, innovation et expérimentation dans les domaines des normes de construction. Le bilan à mi-parcours de la mise en œuvre du PTLM réalisé par la DEAL au 31 décembre 2025 et présenté devant le conseil territorial de l'habitat et de l'hébergement (CTHH) souligne un état d'avancement très satisfaisant, avec 35 actions sur 55 réalisées à plus de 50 % (dont 9 à 100 %), et seulement 4 actions non démarrées à cette date (2).

Si les cibles initialement fixées n'ont pas encore été atteintes, cette situation relèverait moins d'un problème de financement, que d'une double difficulté, liée à la capacité de la filière du BTP à répondre à la demande et à la relative frilosité des bailleurs sociaux dans un contexte d'augmentation constante des coûts de la construction. De surcroît, un point d'inquiétude sensible demeure quant à la réhabilitation du parc privé martiniquais, le volume des dossiers portés par les opérateurs agréés ayant connu une importante diminution au cours des dernières années. Aux termes de la préfecture, les acteurs de la filière « *éprouve[nt] des difficultés, notamment organisationnelles et financières, à porter et faire aboutir leurs dossiers. Il convient sur ce point de rappeler la liquidation judiciaire d'un opérateur fin 2024, avec en portefeuille plus de 400 dossiers. Le modèle de réhabilitation du parc privé, très fragile, mérite d'être réinterrogé.* » (3)

---

centre-bourg, taux de satisfaction des habitants ; pour l'axe n° 3, nombre de logements adaptés, améliorés pour les personnes âgées, nombre de campagnes d'information pour les seniors ; pour l'axe n° 4, nombre de logements rénovés et pourcentage d'utilisation de matériaux locaux et durables dans les constructions.

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la préfecture de la Martinique au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de la préfecture de la Martinique au questionnaire de la mission.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES OBJECTIFS QUANTITATIFS DU PTLM (31 DÉCEMBRE 2025)

Nature des actions	Objectifs annuels	Objectifs PTLM 2024/2027	Réalisé en 2025
Production de logements sociaux neufs	600 logements neufs financés (300 LLS + 300 LLTS) Dont : 50 logements seniors et *50 logements jeunes actifs*	2 400 logements neufs financés (1200 LLS + 1200 LLTS) Dont : 200 logements seniors et *200 logements jeunes actifs*	509 contre 546 en 2024
PLS	80 logements agréés	320 logements agréés	108 contre 73 en 2024
PSLA	50 logements agréés	200 logements agréés	Pas initié depuis la mise en œuvre du plan
Réhabilitation de logements sociaux	750 logements financés Dont 100 logements seniors	3 000 logements financés Dont 400 logements seniors	224 contre 332 en 2024
Logements foyers		250 logements sur les 4 ans (LLTS)	58 depuis la mise en œuvre du plan
Parc Privé - Travaux d'adaptation à l'autonomie – Ma Prime Adapt'	350 dossiers financés	1 400 dossiers financés	23 ; démarche initiée en septembre 2025
Réhabilitation du parc privé – propriétaires occupants	550 dossiers financés	2 200 dossiers financés	280 contre 320 en 2024
Réhabilitation du parc privé – propriétaires occupants	400 chantiers livrés	1600 chantiers livrés	204 contre 315 en 2024
Réhabilitation du parc privé – propriétaires bailleurs	50 logements financés	200 logements financés par an	35 depuis la mise en œuvre du plan
Accession sociale Coop' HLM – PSLA	50 logements PSLA agréés	200 logements PSLA agréés par an	Pas initié depuis la mise en œuvre du plan
Accession sociale OFS	-	20 logements engagés par an	Pas initié depuis la mise en œuvre du plan
Accession sociale – LES	15 logements LES financés	60 logements LES financés par an	0 contre 1 en 2024
Accession sociale - Acquisition-amélioration et régularisation-amélioration	10 logements financés	40 logements financés	Pas initié depuis la mise en œuvre du plan

Source : Synthèse et suivi des objectifs du PTLM, réponses écrites de la DEAL au questionnaire de la mission.

En Guyane, enfin, le plan territorial logement guyanais (PTLG) a été validé devant le CTHH en septembre 2025. Il s'articule autour de cinq axes : une dynamisation de la politique foncière, destinée à accélérer la production de logements ; une massification de l'offre de logements à loyers très sociaux, associée à une diversification de l'offre de places d'hébergement et de logements locatifs, en soutien aux parcours résidentiels ; une adaptation des modes de construction ; une amélioration des usages de l'habitat et de l'accompagnement dans le logement, pour lutter contre le surpeuplement et la vacance ; et le développement de l'observation et de la connaissance du territoire. Comme le précise la préfecture, « *un dispositif d'animation et de suivi a également été élaboré, reposant sur des instances de gouvernance (CTHH, comité politique et comité des financeurs) et des instances*

techniques (groupes techniques de suivi par axe) » [1], destinées à réunir collectivités, bailleurs sociaux, Établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane (EPFAG), Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane (AUDeG), Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux (ARMOS), ADIL et services de l'État. Afin d'améliorer l'adaptation des logements aux modes d'habiter des populations, le PTLG prévoit également de généraliser la réalisation d'études en amont des projets d'aménagement, et notamment d'engager « *une étude spécifique sur les conditions de vie et les aspirations résidentielles des populations guyanaises, [dans] l'objectif […] de mieux intégrer les pratiques, les usages et les attentes locales dans la conception des projets de logement* » [2].

● **Un retard critique pour la finalisation de l'axe transversal du PLOM 3**. D'autre part, le plan national est constitué d'un second axe, dit transversal, dont l'élaboration a reposé sur la collaboration entre administrations et opérateurs de l'État. D'après la DGOM, ce volet, qui intègre les recommandations émises par l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) dans le cadre de son évaluation du PLOM 2 [3], a vocation à répondre à cinq objectifs déclinés en 32 mesures : accélérer la production de logements locatifs abordables ; maîtriser les coûts et adapter les normes de construction ; intervenir de façon volontaire sur l'habitat privé pour augmenter et améliorer le parc destiné aux ménages modestes et très modestes ; faire des territoires ultramarins des exemples de résilience ; et soutenir chaque territoire dans la conduite de leurs mesures [4].

Le PLOM 3 : une déclinaison en 32 mesures spécifiques pour l'amélioration de l'accès au logement dans les Outre-mer

Les cinq axes du PLOM 2024-2027 se déclinent en trois dizaines de mesures pratiques, destinées à concrètement améliorer la situation du logement dans les DROM :

– **la mise en place concrète des dérogations au marquage « *Conformité européenne* »** dans les régions ultrapériphériques (RUP), afin de contribuer à la baisse des coûts de la construction, en lien avec la dynamique d'adaptation des normes professionnelles ;

– **l'ouverture du bénéfice du crédit d'impôt prévu à l'art. 244 *quater* X du code général des impôts** aux travaux de réhabilitation effectués dans les Outre-mer sur des logements achevés depuis plus de vingt ans [5], afin de contrebalancer les surcoûts de la construction et d'accélérer la dynamique de rénovation du bâti dans un contexte d'accélération des risques climatiques. Comme le précise le ministère de la transition écologique, « *le décret publié définit des critères de performance qui devront être atteints pour ouvrir droit au bénéfice de ce crédit d'impôt. Pour être éligibles, les travaux doivent*

(1) Réponses écrites de la préfecture de Guyane au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'AUDeG au questionnaire de la mission.

(3) Comme le précise l'USH dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, « ce rapport n'a […] pas été mis à la disposition des acteurs de l'habitat ultramarins *».*

(4) D'après la DGOM, le plan vise à « faciliter les actions des acteurs territoriaux, en leur fournissant les outils nécessaires, en levant les obstacles identifiés et en apportant le soutien des administrations centrales, ainsi que, le cas échéant, de leurs opérateurs *».*

(5) Décret n° 2025-766 du 5 août 2025 relatif aux performances techniques, énergétiques et environnementales des logements achevés depuis plus de vingt ans faisant l'objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation pour l'application de l'article 244 quater *X du code général des impôts.*

permettre aux logements d'acquérir des performances techniques, énergétiques et environnementales voisines de celles des logements neufs, ou viser à les conforter contre les risques sismique et cyclonique. Une mesure transitoire, d'une durée d'un an, facilitera temporairement l'accès des bailleurs sociaux à ce dispositif, en leur permettant de bénéficier du crédit d'impôt s'ils respectent un nombre réduit de conditions (1) ;

– **une ouverture à l'ensemble des DROM du LLTS-A**, afin d'étendre le bénéfice de ce programme, équivalent aux « *PLAI adaptés* », à tous les départements ultramarins ;

– **la mise en place de financements LBU pour le développement de résidences sociales**, de pensions de famille et de résidences autonomie.

Or, alors même que sa publication est attendue depuis plusieurs années par l'ensemble des acteurs de la chaîne de l'habitat dans les Outre-mer, le PLOM 3 n'a pas encore été finalisé à l'heure de la publication de ce rapport. Si cette stratégie aurait dû couvrir la période 2024-2027, il paraît surprenant de constater que son volet transversal n'ait pas été publié à plus de la moitié de l'intervalle de réalisation du plan : **l'exigence de territorialisation ne saurait en effet justifier un recul du pilotage national** de la politique ultramarine du logement social. Si la DGOM indique que la signature de l'axe transversal du PLOM devrait intervenir prochainement, vos rapporteurs appellent à une finalisation et à une mise en œuvre rapides des objectifs du PLOM 3, afin de rattraper le retard accumulé au cours des quatre dernières années et de mettre en place les outils nécessaires à l'amélioration des conditions d'accès au logement dans les Outre-mer.

De surcroît, les acteurs locaux du logement témoignent de vives et persistantes inquiétudes quant à la réalisation effective du plan. L'USH relève ainsi que « *de nombreux travaux répètent les mêmes constats de blocages dans les territoires, malgré les multiples alertes émises à travers notes, conférences, comités, rapports, études et ateliers. Il est urgent d'apporter des réponses opérationnelles, concrètes et rapides. [De plus,] la capacité de l'État à mettre en œuvre ces mesures s'inscrit dans un contexte de réduction des dépenses publiques et face à une baisse des AE dédiées au logement dans la mission Outre-mer. Enfin, des collectivités d'Outre-mer, relevant des articles 74 et 76 de la Constitution, ont exprimé leur volonté d'être intégrées aux travaux de ce plan. [Dans ce contexte,] à ce jour, le secteur de l'habitat reste en attente du contenu du PLOM 3.* » (2)

Recommandation n° 14 : Finaliser l'élaboration du volet national du plan logement Outre-mer (PLOM) 3 et veiller à sa coordination avec l'ensemble des plans territoriaux ultramarins, en prévoyant des objectifs quantitatifs et qualitatifs précis ainsi qu'un dispositif d'évaluation et de suivi annuel de la trajectoire d'aménagement du parc social.

(1) Site internet des ministères de la transition écologique, de l'aménagement du territoire, des transports, de la ville et du logement, page « Presse *», onglet «* Mise en place du crédit d'impôt permettant l'accélération de la rénovation et de la réhabilitation des logements sociaux en Outre-mer *», 6 août 2025, consulté le 05/05/2026.*

(2) Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission.

2. Repenser les compétences et les interventions des collectivités

Par ailleurs, alors que les auditions menées par les rapporteurs ont régulièrement relevé le déficit de ressources des collectivités territoriales, la rénovation des capacités d'intervention de ces dernières en matière de logement social doit se traduire par une plus grande territorialisation de l'échelle de décision et un renforcement du soutien de l'État à l'ingénierie publique locale.

a. Assurer une plus grande territorialisation de l'échelle de décision

D'une part, une plus grande territorialisation de l'échelle de décision de la politique du logement paraît nécessaire. En effet, compte tenu de la diversité des situations ultramarines, et comme le souligne Interco'Outre-mer, « *un renforcement de la capacité de décision au plus près des territoires peut contribuer à une meilleure adaptation des politiques de l'habitat* » (1). Outre l'élaboration de volets territoriaux dans le cadre du PLOM, cette territorialisation peut se traduire, selon vos rapporteurs, par deux changements structurels dans la conception des dispositifs d'aide au logement, à l'hébergement et à l'amélioration de l'habitat au sens large dans les Outre-mer.

● **Confier aux collectivités un pouvoir de décision accru**. D'un côté, il importe de confier aux collectivités territoriales un pouvoir de décision accru en matière d'aménagement du territoire, afin que celles-ci puissent disposer de la compétence et des moyens pour structurer les priorités en matière de logement. De surcroît, il importe d'adopter de façon systématique une approche globale dans la définition des politiques de l'habitat, qui ne peuvent être pensées qu'à l'échelle territoriale. Il s'avère en effet indispensable de ne pas seulement penser le logement par la dynamique chiffrée de production, mais de l'inscrire dans une réflexion territoriale de l'aménagement local : transports, bassins d'emploi, services, etc.

Comme l'a ainsi récemment indiqué le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de La Réunion, « *la question du logement ne se réduit ni à la construction, ni au seul logement social. Elle condense la rareté et le coût du foncier, les contraintes topographiques et climatiques, la pression démographique, la pauvreté, le vieillissement, la décohabitation, la nécessité de mieux articuler parc public et parc privé, et le besoin d'une gouvernance plus lisible entre État, département, région, EPCI, communes, bailleurs et financeurs. C'est pourquoi la trajectoire réunionnaise a progressivement conduit à parler non plus seulement de politique du logement, mais de politique de l'habitat. Ce glissement n'est pas seulement sémantique. Il traduit une prise de conscience de fond : le territoire réunionnais impose une approche intégrée. […] Dans un tel contexte, une politique de logement fondée uniquement sur des standards anciens ne peut plus suffire.* » (2) À ce titre, dans son Livre blanc de l'habitat Outre-mer, l'USHOM

---

(1) Réponses écrites d'Interco'Outre-mer au questionnaire de la mission.

(2) Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de La Réunion, note d'alerte, Habiter La Réunion demain : le logement comme exigence de dignité, d'attractivité et de compétitivité territoriale.

souligne également qu'il est fondamental de « *partir des territoires pour adapter et simplifier la boîte à outils, porter les diagnostics, hiérarchiser les actions et les mettre en œuvre dans le cadre de programmations pluriannuelles. Ces démarches doivent être coconstruites dans le cadre d'un partenariat équilibré entre l'État et les collectivités territoriales. Il convient que les acteurs du logement y soient associés ainsi que les habitants.* » (1)

Cette approche globale conditionne l'attractivité économique des territoires, comme l'indique l'analyse de **la corrélation entre niveau de la demande et attractivité des communes**. À titre d'illustration, la préfecture de la Martinique souligne que la plus grande proportion de la demande de logements sociaux concerne les villes les plus attractives du littoral martiniquais, au détriment des autres communes. Penser le logement par l'aménagement à l'échelle des territoires constitue donc aussi l'un des moyens de garantir une égale répartition de l'offre, au regard des facteurs conditionnant le niveau de la demande (2).

CORRÉLATION ENTRE ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET DEMANDE DE LOGEMENTS

Communauté d'agglomération	Villes attractives *(% de demandes à nov. 2025)*	Villes peu attractives
CA Centre	Fort-de-France (52,0 %) Lamentin (23,0 %)	Saint-Joseph (5,0 %)
CA Espace sud	Ducos (26,0 %)	Vauclin (6,0 %) Saint-Anne (1,0 %)
CA Cap Nord	Le Robert (30,0 %)	Gros-Morne (5,6 %) Saint-Pierre (4,4 %) Case-Pilote (5,6 %)

Source : DEAL de la Martinique, réponses écrites de la préfecture au questionnaire de la mission.

Dans ce contexte, la Fédération des entreprises publiques locales (FedEpl) note qu'une décentralisation accrue de la compétence logement doit être guidée au prisme de plusieurs prérequis : « *la confiance envers les collectivités ; la nécessité de corréler compétences et leviers de financement ; le soutien de l'État en subsidiarité, et surtout en matière d'ingénierie ; la question de la place de l'autorité déconcentrée et de sa capacité à accompagner les collectivités ultramarines (avec la nécessité de mettre en place une approche par l'accompagnement de projets) ; [enfin,] la nécessité d'une démarche globale, car le logement est aussi une question de mobilité, d'aménagement, de services et d'emplois* » (3). Dès lors, une prolongation de la dynamique de décentralisation en matière de logement et d'habitat doit constituer l'une des priorités de l'action publique en la matière.

Pour un nécessaire et urgent sursaut des politiques publiques face à une crise devenue systémique, *mai 2026, p. 19.*

(1) USHOM, Livre blanc de l'habitat Outre-mer*, 2024, p. 31.*

(2) La préfecture de la Martinique précise ainsi que les principaux facteurs d'attractivité économique exerçant une influence sur le niveau de la demande sont les suivants : la « proximité des bassins d'emploi et des lieux de scolarisation des enfants *», la «* desserte par les lignes de transport en commun, faute pour les ménages de disposer d'un véhicule ou du fait d'une congestion quasi permanente du trafic routier (selon l'INSEE, le transport est le premier poste du budget des ménages en Martinique) *», et la «* perte de mobilité liée au vieillissement de la population et nécessité de logements adaptés *».*

(3) Réponses écrites de la FedEpl au questionnaire de la mission.

Recommandation n° 15 : Prolonger la dynamique de décentralisation en confiant aux collectivités ultramarines (communes, établissements publics de coopération intercommunale – EPCI, départements et régions) un pouvoir de décision accru en matière d'aménagement du territoire, de gouvernance de la politique du logement et de l'hébergement, d'adaptation des normes et de délivrance des autorisations environnementales.

● **Renforcer le rôle des organes locaux de concertation**. De l'autre, il convient de renforcer le rôle des organes locaux de concertation. Aujourd'hui, en effet, les conseils départementaux et territoriaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH et CTHH) dans les DROM jouent seulement le rôle d'instances de concertation et de débats ; ils n'exercent aucun pouvoir décisionnel ou stratégique propre, alors qu'ils constituent des espaces pertinents pour suivre de manière régulière la mise en œuvre des plans territoriaux pour le logement, et mesurer l'incidence de leurs effets. À ce titre, le CESER de La Réunion, appelle à faire du CDHH « *l'espace technique de suivi, d'expertise et d'impact* » (1) de la politique territoriale du logement. Une réforme de ces instances permettrait d'en faire des lieux stratégiques d'arbitrage, d'animation et d'évaluation de l'aménagement du parc social et de la situation du logement dans les territoires ultramarins.

Recommandation n° 16 : Renforcer le rôle des conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement (CDHH) et des conseils territoriaux de l'habitat et de l'hébergement (CTHH) dans les Outre-mer, en leur confiant des responsabilités plus larges en matière de logement social, afin d'en faire des organes stratégiques d'arbitrage, d'animation et d'évaluation de la politique du logement et de l'habitat.

b. Renforcer le soutien à l'ingénierie publique locale

En outre, un renforcement des capacités d'intervention des collectivités territoriales en matière de logement doit se traduire par **une amélioration de leurs capacités d'ingénierie**, *via* un soutien renforcé de la part de l'État et de ses opérateurs. L'USH souligne ainsi que « *renforcer l'ingénierie locale constitue un levier clé pour anticiper les besoins, piloter les projets, évaluer les politiques publiques et inscrire durablement les politiques de logement dans des stratégies territoriales de long terme, articulant habitat, mobilités et services* » (2). Dans la pratique de nombreuses solutions existent sur le terrain, mais elles ne bénéficient pas toujours d'un soutien adéquat de la part des services déconcentrés de l'État. L'Association des communes et collectivités d'Outre-mer (ACCD'OM) constate ainsi que le Fonds Outre-mer (FOM) développé par le ministère des Outre-mer et dispensé par l'Agence française de développement (AFD), qui permet aux collectivités de développer leurs capacités d'ingénierie dans le cadre d'un projet puis de les conserver une fois celui-ci achevé, est aujourd'hui largement sous-exploité, en raison d'un déficit de notoriété auprès des collectivités ultramarines, comme le montre une évaluation du FOM réalisée en 2025.

---

(1) CESER de La Réunion, note d'alerte, Habiter La Réunion demain : le logement comme exigence de dignité, d'attractivité et de compétitivité territoriale. Pour un nécessaire et urgent sursaut des politiques publiques face à une crise devenue systémique, *mai 2026, p. 34.*

(2) Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission.

À cette problématique de l'ingénierie s'ajoute enfin celle de la multiplication des programmes d'accompagnement et des institutions qui les dispensent, marquée par une difficulté à mobiliser les différents dispositifs dans **un contexte de véritable mille-feuille administratif**, facteur de complexité qui contribue à ralentir le développement des projets. Comme l'indique l'ACCD'OM, « *dans certains territoires, la mobilisation des fonds structurels européens est empêchée par des problématiques internes aux autorités de gestion. À cet égard, la situation est hétérogène : les fonds parviennent à être alloués à La Réunion tandis qu'ils sont bloqués en Guyane. Il existe donc un véritable besoin de structuration de l'offre de programmes qui est proposée aux collectivités.* » (1)

Recommandation n° 17 : Renforcer les moyens d'ingénierie technique et financière à la disposition des collectivités territoriales ultramarines dans le soutien aux opérations en matière de logement : résorber le déficit de compétences, dynamiser l'appui méthodologique et l'appui à la maîtrise d'ouvrage, accompagner le déploiement d'outils d'observation partagés.

3. Consolider la connaissance et les outils de mesure du parc social

Par ailleurs, la gouvernance de la politique du logement social ultramarine souffre d'un déficit de suivi opérationnel. Interrogés par vos rapporteurs sur cette thématique, la quasi-intégralité des interlocuteurs de la mission a relevé que, si la coopération avec les services déconcentrés de l'État est régulière et s'appuie sur des échanges techniques et opérationnels dans les territoires, cette gouvernance pâtit de modalités de suivi insuffisamment précises. Dans ce contexte, il paraît indispensable d'optimiser les supports évaluatifs de la politique du logement social et de développer la connaissance des dynamiques territoriales.

a. Optimiser la dynamique évaluative de la politique du logement social

Premièrement, vos rapporteurs considèrent qu'il est essentiel **de renforcer la dynamique évaluative de la politique du logement social**. En effet, le déficit d'indicateurs nuit aujourd'hui au suivi des opérations, des blocages, mais aussi de l'efficience de dispositifs publics déployés dans les Outre-mer. À titre d'illustration, les indicateurs détaillés dans le PAP et le RAP du programme 123 *Conditions de vie Outre-mer* sont moins denses et moins complets que ceux du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, qui précise la répartition des crédits en faveur de l'aménagement du parc social dans l'Hexagone : or, une pareille différence paraît difficilement compréhensible. Partant du constat qu'il est nécessaire de sécuriser un cadre pluriannuel lisible de la trajectoire de financement du parc social dans les DROM, au regard des cycles longs dans lesquels s'inscrivent les politiques du logement social, l'USHOM recommande ainsi d'adosser cette programmation à « *des indicateurs de suivi partagés* » (2), gage indispensable pour la crédibilité et le suivi de l'efficacité des dispositifs de l'État. Dans ce contexte, deux modifications structurelles paraissent indispensables.

(1) Audition de l'ACCD'OM, jeudi 26 février 2026.

(2) USHOM, réponses écrites au questionnaire de la mission.

● **Aménager un suivi effectif par territoire des agréments**. D'une part, il est indispensable d'aménager un suivi national par territoire des agréments, des mises en chantier et des constructions livrées. Ce suivi pourrait être facilité par **la mise en place d'un numéro unique d'identification** des opérations de logement social dans les Outre-mer, qui permettrait de mener une analyse détaillée et précise de chaque opération bloquée, en adoptant une approche fondée sur les logements effectivement mis en service au regard de leur date d'agrément initiale [(1)].

L'évaluation du NPNRU : un exemple de pilotage fondé sur des indicateurs de suivi précis et détaillés

Dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), l'ANRU indique avoir inscrit l'évaluation des projets au cœur de son dispositif de pilotage, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale, sous l'égide des porteurs de projets et des délégués territoriaux. Ainsi, comme l'indique l'agence, « *le règlement général de l'agence (RGA) relatif au NPNRU prévoit […] un dispositif complet de suivi et d'évaluation, sur lequel s'engagent les porteurs de projets et les maîtres d'ouvrage dans les conventions pluriannuelles de renouvellement urbain* » [(2)]. Au-delà des seuls indicateurs financiers, cette démarche se fonde sur un reporting précis de l'avancement des opérations, à partir de données issues du système d'information de l'agence (IODA), mais aussi de producteurs externes (Insee, Cerem, services statistiques ministériels). Ces indicateurs s'organisent autour de quatre principales thématiques : mixité de la composition sociale du quartier (diversité de l'habitat, répartition des revenus des locataires, mixité scolaire), fonctionnement du quartier et conditions de vie des habitants (confort, consommation d'énergie, qualité environnementale des logements, offre de services, diversité fonctionnelle, offre de transports en commun, désenclavement, amélioration des espaces publics, etc.), intégration des quartiers dans une dynamique d'agglomération (attractivité des quartiers, changement d'image, flux résidentiels, marchés immobiliers) et évaluation de la mise en œuvre (qualité du relogement, atteinte des cibles d'insertion professionnelle des habitants, etc.) [(3)]. Dans ce contexte, l'ANRU a notamment fourni aux porteurs de projets un accompagnement méthodologique, *via* la distribution au printemps 2026 d'un kit d'évaluation, et a lancé en décembre 2025 une première enquête qualitative auprès des maîtres d'ouvrage.

(1) À ce titre, par une proposition de résolution (n° 1007) relative au suivi et au pilotage de la production de logements sociaux, déposée le 20 février 2025, M. François Jolivet, rapporteur de la mission, complétant les suggestions formulées dans le cadre de la résolution adoptée à sa proposition le 19 juin 2018 (résolution, adoptée par l'Assemblée nationale, relative au suivi et au pilotage de la production de logements sociaux, adoptée le 19 juin 2018, T.A. n° 132), a appelé le Gouvernement à renforcer le suivi des logements sociaux livrés en communiquant chaque année sur le nombre de logements sociaux et en adoptant une approche fondée sur les logements effectivement mis en service assortie de leur date d'agrément initial. Dans ce cadre, il suggère d'effectuer une distinction, au sein des communications gouvernementales, entre logements neufs livrés avec mention de leur date d'agrément initial, logements livrés après réhabilitation lourde (amélioration-acquisition), et logements déjà habités acquis par les organismes HLM, qui ne contribuent pas à l'augmentation de l'offre locative locale. Il invite en outre le Gouvernement à publier la liste des agréments délivrés par territoire qui n'ont pas abouti à une mise en service effective, afin de mieux comprendre les freins à la production de logements sociaux, et suggère d'améliorer le système d'information sur le logement social en intégrant un suivi des logements depuis l'agrément jusqu'à leur mise en service, afin de renforcer la transparence et l'efficacité des politiques publiques en la matière.

(2) Réponses écrites de l'ANRU au questionnaire de la mission.

(3) D'après la contribution de l'ANRU aux travaux de la mission.

Recommandation n° 18 : Pour faciliter la mise en chantier des opérations de logement social bloquées dans les DROM, créer un numéro unique d'identification des projets de construction ou de rénovation dans le parc social, permettant à la DGOM d'identifier, par territoire, la nature précise des blocages existants.

● **Doter les documents budgétaires d'un socle d'indicateurs efficients**. D'autre part, vos rapporteurs appellent à doter les documents budgétaires d'un socle d'indicateurs efficients et pertinents permettant d'opérer un suivi non seulement des financements, mais encore des livraisons de logements sociaux, et plus largement de l'efficacité de la politique publique du logement dans les Outre-mer. Ainsi, les projets annuels de performance (PAP) et rapports annuels de performance (RAP) du programme 135, annexés aux projets de lois de finances, déploient des indicateurs plus opérationnels que ceux du programme 123 : pourcentage de logements locatifs sociaux (PLAI, PLUS, PLUS) agréés en zone tendue, part des attributions de logements sociaux hors QPV dédiées aux demandeurs de logements sociaux du premier quartile de ressources ou à des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain ou d'une opération de requalification de copropriétés dégradées, ou encore atteinte des objectifs annuels de financement de logements sociaux dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU. Il est surprenant de constater que pas un seul de ces critères n'est actuellement pris en compte par la DGOM pour mesurer les effets de la politique du logement social ultramarine.

Recommandation n° 19 : Doter les différents programmes budgétaires d'un socle précis et partagé d'indicateurs d'évaluation : suivi des livraisons effectives, des délais moyens de chantier, des coûts de la construction, etc.

De surcroît, **l'analyse de la politique du logement social dans les territoires ultramarins manque d'outils précis pour évaluer l'efficience des dépenses fiscales** réalisées au titre des divers crédits d'impôt ou mécanismes de défiscalisation. De fait, ces dispositifs représentent une proportion conséquente des plans de financement des opérations mises en œuvre par les bailleurs sociaux dans les DROM, souvent supérieure à celle occupée par les dépenses budgétaires au titre de la LBU. Il semble donc essentiel d'engager à court terme la réalisation d'une étude détaillée sur l'efficacité de ces dépenses fiscales, afin d'identifier leur incidence réelle sur la production de logements sociaux dans les Outre-mer.

Recommandation n° 20 : Réaliser une étude sur l'efficacité des dépenses fiscales engagées au titre de la politique du logement social dans les Outre-mer, afin de disposer de données fiabilisées sur l'aménagement du parc social ultramarin.

b. Fiabiliser le suivi des besoins en logement pour chaque territoire

Deuxièmement, alors qu'il est indispensable que les objectifs de la politique nationale du logement social se déclinent à l'échelon local pour tenir compte des spécificités de chaque territoire, le manque de connaissance et de suivi des besoins en logements peut constituer un frein à la capacité à définir et à décliner les objectifs

opérationnels des différentes stratégies. L'ANCOLS souligne ainsi à cet égard que « *les dispositifs locaux d'observation ne semblent pas toujours suffisants pour bâtir des politiques. Par exemple, seule La Réunion dispose d'un observatoire des loyers couvrant l'intégralité de son territoire. Un observatoire des loyers existe également en Guadeloupe, seulement sur l'agglomération de Pointe-à-Pitre. Autre exemple, l'observation des coûts de construction et de réhabilitation apparaît très incomplète. Le PLOM 2024-2027 de La Réunion prévoit ainsi la création d'un observatoire spécifique en la matière pour le logement social. Les dernières publications aux Antilles datent de 2022 (cellule économique régionale de la construction – CERC – de la Martinique), que le PLOM prévoit d'actualiser.* » (1)

De même, la DHUP indique qu'il serait opportun d'améliorer « *l'évaluation du besoin en logements locatifs sociaux* via *le développement d'une méthode d'estimation des besoins en logements sociaux basée non pas uniquement sur les besoins en construction, mais tenant aussi compte des besoins en attribution. L'enjeu est de permettre un pilotage des besoins par l'indicateur de tension, soit le rapport du nombre de demandeurs et du nombre d'attributions, hors mutation : cette approche permet ainsi, à flux de nouvelles demandes supposé constant, d'identifier le besoin en attribution et d'ouvrir les discussions, localement, sur les leviers de production, mais aussi de rotation dans le parc et de transformation du parc existant (en particulier la création de nouveaux logements par division de grandes typologies).* » (2)

Dans ce contexte, il apparaît donc essentiel de fiabiliser l'évaluation des besoins en logement *via* le déploiement d'outils de mesure ciblés, en renforçant le soutien de l'État aux agences d'urbanisme ultramarines et en favorisant la généralisation d'observatoires locaux destinés à objectiver l'évolution du niveau des loyers, des coûts de la construction et des besoins en logement au regard des évolutions sociodémographiques de chacun des territoires.

Recommandation n° 21 : Afin de fiabiliser l'évaluation des besoins en logement dans chaque DROM, affermir les outils de mesure *via* un soutien accru à l'activité des agences d'urbanisme et le déploiement d'indicateurs ciblés destinés à objectiver les données nécessaires à la connaissance du parc social.

(1) Réponses écrites de l'ANCOLS au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la DHUP au questionnaire de la mission.

II. LEVER LES FREINS ENTRAVANT L'ACCÈS À UN LOGEMENT DÉCENT ET ABORDABLE DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS

Au-delà du champ du logement social, plusieurs leviers complémentaires doivent être activés pour lever les freins entravant l'accès à un logement décent et abordable pour toutes et tous dans les territoires ultramarins : massifier la production de foncier aménagé, accentuer le soutien de l'État aux opérateurs locaux, améliorer l'adéquation géographique des normes, favoriser les dynamiques d'approvisionnement régionales, renforcer la lutte contre l'habitat indigne et la réhabilitation du parc de logements existant, ou encore favoriser la fluidité des parcours résidentiels *via* le développement des dispositifs de gestion locative et de l'accession sociale à la propriété. Ces différentes pistes apparaissent essentielles pour garantir l'effectivité du droit au logement dans les Outre-mer.

A. FACILITER LE DÉROULEMENT DES OPÉRATIONS DE PRODUCTION ET DE RÉHABILITATION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Alors que la production de logements sociaux dans les Outre-mer souffre de nombreux freins, une action rapide pour faciliter le déroulement des opérations paraît essentielle. Sans décisions rapides et pragmatiques, les interlocuteurs de la mission ont ainsi alerté sur le risque d'une crise sociale majeure, « *résultant de l'incapacité persistante à loger durablement les populations ultramarines* » (1).

1. Massifier la production de foncier aménagé et constructible

Alors que la charge foncière a atteint des coûts sans précédent, l'urgence foncière doit constituer l'un des axes prioritaires d'intervention des pouvoirs publics dans les Outre-mer, afin que les opérateurs locaux puissent disposer d'un foncier dont le coût soit compatible avec les équilibres économiques des opérations.

a. Affermir les capacités de veille et de planification foncières

D'une part, pour améliorer la mobilisation de gisements fonciers dans les territoires ultramarins, **un travail accru de veille et de planification foncière paraît nécessaire** ; celui-ci suppose de renforcer la dynamique de connaissance du territoire et de faciliter la mobilisation du foncier constructible *via* des outils et des capacités de portage et d'ingénierie appropriés.

● **Faciliter la mobilisation du foncier constructible**. Dans un contexte de crise foncière aigüe, accentuée par les orientations législatives en matière de « *zéro artificialisation nette* » (ZAN) (2) à l'horizon 2050 (3), il importe, sans renoncer aux

---

(1) Réponses écrites de la FPI au questionnaire de la mission.

(2) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(3) L'établissement public foncier de Guadeloupe Terres Caraïbes estime ainsi que cette loi a profondément modifié les conditions de production du logement dans les Outre-mer, conduisant à « une réduction de la taille des programmes et à des interventions de plus en plus ciblées au sein de secteurs déjà urbanisés, où

dispositions nécessaires à la protection de l'environnement, de permettre une mobilisation plus forte des emprises constructibles ultramarines. Une première modalité d'intervention pourrait se traduire par le renforcement des moyens attribués aux Fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU), dans l'objectif de favoriser la constitution de réserves foncières aménagées. Outils essentiels, mais dotés de ressources inégales ou insuffisamment consommées, ces fonds régionaux doivent faire l'objet d'une redynamisation. À titre d'illustration, en Guadeloupe, un protocole d'accord en vigueur depuis le 1er janvier 2026 a été signé par l'État, le conseil régional et le conseil départemental, pour une durée de trois ans renouvelable une fois ; il a pour objectif de clarifier la mobilisation et les objectifs du fonds, en harmonisant ses modalités d'application (1). C'est dans cette perspective que vos rapporteurs appellent à une augmentation significative des moyens consacrés par la LBU comme par les régions aux FRAFU dans les DROM.

Recommandation n° 22 : Renforcer les moyens des fonds régionaux d'aménagement foncier urbain (FRAFU) dans les DROM, afin de favoriser la constitution de réserves foncières aménagées pour chaque territoire ultramarin.

Divers leviers fonciers identifiés par les interlocuteurs de la mission

Au cours des travaux de la mission, les interlocuteurs interrogés ont évoqué plusieurs leviers susceptibles d'être activés pour résorber la crise foncière dans les DROM. La fédération Interco'Outre-mer identifie ainsi plusieurs axes pertinents, dans une logique de programmation concertée et partagée entre État, collectivités, bailleurs, opérateurs fonciers et acteurs des réseaux, pour accélérer la dynamique de production foncière : mise en place d'une politique de recensement foncier (patrimoines publics et privés) et de partage de la donnée à l'échelle intercommunale, afin d'identifier les gisements mobilisables (dents creuses, friches, biens vacants) et d'alimenter la programmation, moderniser et fiabiliser le cadastre (mise à jour, qualité des données) comme prérequis à la mobilisation foncière et à l'aménagement du territoire, constituer des réserves foncières accrues *via* l'intervention des établissements publics fonciers (EPF), améliorer la lisibilité des procédures, accélérer les cessions ou transferts de foncier public depuis l'État vers les collectivités, ou encore « *examiner des dispositifs de dissociation entre le foncier et le bâti (OFS/BRS) pour contribuer à contenir la spéculation* » (2).

De même, la Collectivité territoriale de Guyane (CTG) recommande de simplifier la mobilisation du foncier (« *afin de disposer de terrains aménageables et de réduire les délais de montage des opérations,* via *la mise en place d'une stratégie foncière structurée à l'échelle de la Guyane, s'appuyant sur des outils adaptés et des ressources humaines*

l'acte de construire se révèle particulièrement complexe en raison des contraintes du tissu urbain existant ». *De même, l'ACCD'OM souligne dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission que :* « le ZAN complexifie grandement la situation foncière ultramarine. Chaque projet de construction se heurte à des délais supplémentaires liés aux études d'impact environnemental et à d'autres procédures préalables, lesquelles s'étendent généralement sur deux à trois ans. Nous sommes convaincus que les préfets disposent des leviers nécessaires pour en réduire la durée. Concrètement, pour les communes, cette situation implique que, lorsqu'un projet est engagé en début de mandature, la première moitié du mandat est consacrée à la recherche de financements, et la seconde est dédiée à la réalisation des études préalables. »

(1) Comme le précise la DEAL de la Guadeloupe, un arrêté définissant les modalités de financement au titre de la LBU est actuellement en cours de finalisation.

(2) Réponses écrites d'Interco'Outre-mer au questionnaire de la mission.

dédiées » [1]) et renforcer les financements dédiés à l'aménagement et aux équipements publics structurants (« *voirie, réseaux, assainissement, équipements de proximité, condition indispensable à l'équilibre économique des opérations* » [2]). La CTG souligne par ailleurs l'importance d'une mobilisation accrue des emprises foncières détenues par l'État au profit de la construction de logements : « *simplification du transfert du foncier de l'État vers les communes et EPCI,* via *des procédures rapides, des calendriers sécurisés et une coordination renforcée avec les services de l'État ; mobilisation renforcée des outils de portage et d'action foncière et outils locaux complémentaires permettant d'anticiper les besoins, de constituer des réserves foncières et de rétrocéder des terrains dans des délais compatibles avec l'urgence sociale ; activer des leviers incitatifs, notamment la décote sur le foncier public de l'État au bénéfice de la production de logements sociaux (jusqu'à 100 % selon les cas), afin de faciliter l'équilibre économique des opérations* » [3].

Enfin, le principal bailleur guyanais, 2terHabitat, relève que plusieurs actions seraient nécessaires pour lever les freins fonciers : « *renforcer l'impact de l'opération d'intérêt national (OIN) qui vise à produire des terrains viabilisés pour moitié pour les logements sociaux ; favoriser les transferts de foncier de l'État vers les collectivités pour élargir l'offre de terrains constructibles ; tendre vers une réglementation plus flexible tout en garantissant des standards de sécurité et d'habitabilité* » [4].

● **Soutenir l'activité des établissements publics fonciers locaux**. De plus, la mobilisation du foncier constructible et l'élaboration systématisée de stratégies foncières intercommunales pourraient davantage s'appuyer sur les établissements publics fonciers locaux (EPFL) ultramarins. En effet, alors que les EPFL présents dans chacun des cinq DROM présentent des niveaux d'activité importants [5], plusieurs freins techniques se posent au déploiement de leurs interventions. Comme l'indique Terres Caraïbes (EPF de la Guadeloupe et de Saint-Martin, créé en 2013), malgré l'existence d'un vif potentiel foncier dans les centres-villes guadeloupéens et la constitution d'une stratégie de reconquête des dents creuses et des logements vacants pour limiter l'artificialisation des sols, des contraintes corrélées au contexte local restreignent l'activité de l'établissement : situations d'indivision, manque de procédures juridiques adaptées, durées de portage des opérations de logements particulièrement longues (huit ans en moyenne), coûts de gestion importants, surcoûts liés à la nature des sols, taille réduite des opérations, vétusté des réseaux, faiblesse des effectifs. Dans son programme pluriannuel d'intervention (PPI) 2024-2028, l'établissement prévoit notamment de concentrer son action sur

(1) Réponses écrites de la Collectivité territoriale de Guyane au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Réponses écrites de 2terHabitat au questionnaire de la mission.

(5) Comme le précise la DHUP, « la Guyane et Mayotte sont dotées d'établissements publics fonciers et d'aménagement (EPFA) dont la mission est de réaliser des opérations qui permettent de répondre aux besoins de logements de ces territoires, mais aussi d'équipements et de développement économique. Postérieurement à Chido, l'ancien EPFAM a été transformé en Établissement public de reconstruction et de développement (EPRD) de Mayotte, afin de lui donner un rôle de coordination de certains ouvrages nécessaires à la reconstruction. De plus, cet établissement dispose des compétences d'une SAFER – lui donnant toute compétence pour assurer la cohérence de la prise en compte des différents enjeux de développement du territoire dans les sujets fonciers. En ce qui concerne la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, ces territoires disposent d'Établissements publics fonciers locaux, dont la DHUP n'a pas la tutelle. »

cinq opérations structurantes, portant sur la reconversion de friches stratégiques [1] et la mobilisation de foncier à fort potentiel [2].

Diverses contraintes entravant l'activité de l'EPF de La Réunion

Créés en application des articles L. 324-1 [3] et L. 300-1 [4] du code de l'urbanisme, les établissements publics fonciers locaux (EPFL) ultramarins interviennent dans le triple objectif de maîtriser le foncier nécessaire aux opérations d'aménagement d'intérêt général, constituer des réserves foncières en réduisant les désordres fonciers, et soutenir les politiques locales en matière de logement, d'équipements publics, de revitalisation et de résilience urbaine, et de préservation du patrimoine. Leurs ressources reposent essentiellement sur la perception de la taxe spéciale d'équipement (TSE) [5] et les recettes issues des cessions de terrains, des frais de portage et des régularisations.

Pour faciliter la production de logements sociaux, l'EPF de La Réunion (EPFR) déploie une stratégie de mobilisation du foncier incluant « *un portage foncier en faveur d'opérations comprenant une majorité de logements aidés ; la mise en place de conventions-cadres avec les EPCI ; des minorations foncières (jusqu'à 50 % du prix de l'acquisition) conditionnées à des programmations comportant au moins 60 % de LLS/LLTS ; des bonus spécifiques à destination des équivalents LLTS-A, des petits logements (40 % de T2), des opérations environnementales innovantes et des projets en cœur de ville* » [6].

Dans la pratique, l'activité d'acquisitions et de cessions de l'EPFR témoigne de résultats probants : en 2025, 18,65 hectares maîtrisés, 43 rétrocessions, 1,7 million d'euros de minorations foncières accordées pour la production de logements aidés. Au total, 420 hectares ont été acquis pour la construction de logements depuis 2023, représentant environ 23 000 logements potentiels, dont 12 000 déjà réalisés ou programmés ; enfin, 66 % des logements programmés sur les fonciers en portage sont des LLS ou des LLTS (soit 7 300 LLS potentiels). Parmi les principales opérations actuellement portées par l'EPFR figurent notamment l'opération Cambaie-Écocité, sur la commune de Saint-Paul (engagement de 47 millions d'euros d'acquisitions), la zone d'aménagement concerté (ZAC) Renaissance III (prévision de production de 2 000 logements avec un engagement de l'établissement à hauteur de 13 millions d'euros d'acquisitions foncières), ou l'opération Cœur de Ville à La Possession (400 logements pour 5 hectares disponibles, pour une valeur foncière de l'ordre de 9,8 millions d'euros).

Interrogée par la mission, l'EPFR souligne cependant la persistance de plusieurs contraintes opérationnelles : le coût croissant du foncier disponible, notamment en zones tendues ; les difficultés de montage opérationnel en raison des coûts de construction et de la faible solvabilité des opérations ; l'insuffisante programmation de certains projets des collectivités (« *en particulier, il convient de constater que le territoire accueille de*

(1) Reconversion des trois principales friches hospitalières du département de Guadeloupe : site actuel du centre hospitalier universitaire (CHU), site de la clinique Saint-Nicolas à Pointe-à-Pitre, et site de la clinique Saint-Pierre à Basse-Terre.

(2) Mobilisation de foncier pour l'aménagement des terrains à Saint-Martin et à Baie-Mahault.

(3) Art. L. 324-1 du code de l'urbanisme.

(4) Art. L. 300-1 du code de l'urbanisme.

(5) Pour l'établissement public foncier de La Réunion (EPFR), cette taxe s'élève à 12,6 millions d'euros en 2025, soit un montant de 14,50 euros par habitant, bien en-deçà du plafond prévu par la loi (20 euros par habitant sur le territoire). Pour l'EPF de Guadeloupe, Terres Caraïbes, le montant de la TSE s'élève à 20 euros par habitant et par an.

(6) Réponses écrites de l'EPFR au questionnaire de la mission.

moins en moins d'opérations d'aménagement, qui sont le principal fournisseur de foncier aménagé destiné au logement » (1)). Dans certains cas se posent encore des difficultés administratives, engendrant des blocages pour certaines opérations : l'EPFR relève ainsi que « *plusieurs opérations sont à l'arrêt en raison de procédures réglementaires complexes, hors de contrôle des EPFL (mise en compatibilité des PLU, études d'impact à périmètres étendus, mesures environnementales compensatoires difficiles à mettre en oeuvre dans un délai compatible avec celui des portages en cours)* » (2).

À condition de résorber ces différents freins, les EPFL peuvent donc être amenés à jouer, au regard de leurs capacités d'expertise et d'ingénierie, un rôle croissant auprès des collectivités et des bailleurs : participation à l'élaboration des documents stratégiques d'urbanisme, accompagnement de la systématisation des plans d'actions foncières (PAF) communaux et intercommunaux (PAFi), mobilisation du foncier vacant ou sous-utilisé dans les espaces urbains. À ce titre, l'EPFR indique ainsi avoir réalisé depuis sa création 57 PAF pour 22 collectivités réunionnaises, ainsi que le PAFi de la CINOR, « *permettant de localiser de nouveaux potentiels fonciers, principalement en faveur du logement, mais aussi en vue de réaliser des équipements publics sur les secteurs prioritaires des communes de Saint-Denis, Sainte-Marie et Sainte-Suzanne. Sur ces 3 communes, ce référentiel a permis d'identifier 470 terrains pour une ressource potentielle de 134,61 hectares* » (3). En conséquence, vos rapporteurs appellent à renforcer le soutien de l'État et des collectivités à ces établissements publics, afin de développer la production de foncier maîtrisé à moindre coût dans les Outre-mer.

Recommandation n° 23 : Renforcer la production de foncier aménageable et maîtrisé à moindre coût en accroissant le soutien de l'État aux établissements publics fonciers locaux (EPFL), notamment en cas de carence de l'initiative locale : appui financier, facilitation des opérations de requalification des friches, mise à disposition d'outils juridiques adaptés pour favoriser le recyclage foncier.

● **Améliorer la complétude des documents de planification territoriale**. Enfin, au regard des limites précédemment évoquées, il paraît indispensable d'améliorer la qualité de la planification urbaine. Comme le rappelle le rapport consacré par le Conseil national de l'habitat aux politiques ultramarines de l'habitat en 2023, « *les documents d'aménagement et d'urbanisme sont insuffisamment déployés dans les territoires ultramarins […]. Or, le recours à ces outils n'est pas systématique et, quand c'est le cas, cela ne garantit pas la maîtrise du développement ordonné du territoire. De fait, ces documents paraissent parfois peu opérationnels et souffrent, fréquemment, d'un manque de pilotage, d'animation et de suivi de la part des collectivités […] [qui] n'ont pas suffisamment de moyens humains et financiers.* » (4).

(1) Réponses écrites de l'EPFR au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

(4) Conseil national de l'habitat (CNH), Pour des politiques de l'habitat plus efficientes dans les Outre-mer. 15 propositions pour un changement systémique, *commission nationale Outre-mer, juin 2023, p. 31.*

De surcroît, au-delà de leur complétude et de leur régulière mise à jour, ces documents de planification pourraient intégrer plus systématiquement des principes favorisant l'adaptation des logements aux situations climatiques des DROM : ventilation naturelle, ombrage, rafraîchissement des logements, permettant d'améliorer la résilience des projets face aux risques naturels et renforcer la protection contre la chaleur. Dans cette perspective, vos rapporteurs considèrent qu'une mobilisation foncière efficace doit reposer sur une planification complète, actualisée et cohérente, dans l'objectif d'une meilleure articulation entre financement du logement, de l'aménagement et des équipements préalables, « *conditions de l'ouverture effective des chantiers* » (1) selon Interco'Outre-mer. Ils appellent donc à identifier, à l'occasion de la révision des schémas d'aménagement régionaux (SAR) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) ultramarins, des terrains aménageables en quantité suffisante destinés en priorité à la construction de nouveaux logements sociaux pour répondre aux objectifs de production fixés, à veiller à la finalisation du SAR dans le département de Mayotte et à soutenir l'élaboration de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) dans les EPCI qui n'en sont pas encore dotés.

Recommandation n° 24 : Améliorer la complétude et l'adaptation aux contextes ultramarins des documents de planification territoriale, dans un objectif d'articulation accrue entre production de logements, recensement des emprises foncières disponibles, et construction des équipements et réseaux préalables.

b. Activer des leviers adaptés pour résoudre les problématiques foncières

De surcroît, afin de résoudre les problématiques foncières préalablement identifiées, certains leviers juridiques pourraient être activés sans tarder.

● **Rationaliser le fonctionnement des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) dans les DROM**. D'une part, « *aberration dénoncée par les élus ultramarins depuis de nombreuses années* » (2), l'exigence d'avis conforme émis par les préfets dans le cadre des CDPENAF constitue un frein juridique à la mobilisation d'espaces constructibles pour la production de logements. Comme le souligne l'ACCD'OM, « *cette exigence d'avis conforme ralentit le travail des collectivités, parce qu'une éventuelle opposition du préfet a pour conséquence de relancer de longs processus de réflexion sur les documents d'urbanisme concernés.* » (3) Aussi, une rénovation du fonctionnement de ces commissions contribuerait à favoriser la conciliation entre les divers objectifs relevant de l'agriculture, du logement, du développement économique et de la préservation des espaces naturels dans les territoires ultramarins ; il apparaîtrait notamment pertinent, selon vos rapporteurs, d'aménager de nouvelles dérogations à l'exigence d'avis conforme pour les projets majoritairement financés par des fonds publics, les projets comportant une part

(1) Réponses écrites d'Interco'Outre-mer au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'ACCD'OM au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'ACCD'OM au questionnaire de la mission.

déterminée de logements sociaux, les projets de construction de logements locatifs intermédiaires et la production de structures d'hébergement.

Rénover le fonctionnement des CDPENAF dans les DROM

Aux termes de l'article L. 181-10 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), dans chaque DROM, la CDPENAF [(1)], composée à proportion égale, outre le préfet qui la préside, de représentants des services de l'État, des collectivités territoriales, des professions agricole et forestière, des opérateurs fonciers agricoles, d'au moins un propriétaire foncier, et des associations agréées de protection de l'environnement, se prononce « *sur les questions générales relatives à la régression des surfaces naturelles, agricoles et forestières et à leur mise en valeur effective. Elle formule des propositions sur les moyens de contribuer à la limitation de la consommation de l'espace agricole* » [(2)].

Or, à la différence de la situation en vigueur dans l'Hexagone (simple avis d'opportunité de la commission [(3)]), tout projet d'élaboration ou de révision d'un document d'aménagement ou d'urbanisme ayant pour conséquence d'entraîner le déclassement de terres classées agricoles, ainsi que tout projet entraînant la réduction de surfaces naturelles, agricoles ou forestières dans les communes disposant d'un document d'urbanisme, font obligatoirement dans les Outre-mer l'objet d'un avis favorable de la CDPENAF [(4)]. À titre dérogatoire, **cette exigence d'avis favorable ne s'applique pas lorsque la procédure a pour objet un programme comportant majoritairement du logement social** ; dans ce cas, la commission se contente d'émettre un avis dans les conditions de droit commun applicables dans les régions hexagonales [(5)].

Dans l'objectif de faciliter la mobilisation d'espaces constructibles, la proposition de loi n° 2369 du 19 mars 2024 visant à améliorer le fonctionnement de la CDPENAF dans les DROM, sans remettre en cause l'exigence d'avis conforme au regard de la baisse drastique de la surface agricole utile au cours des dernières décennies, propose notamment de modifier la composition de cette commission dans les DROM *via* la suppression de la place prépondérante du préfet (qui serait inclus dans le collège des représentants des services de l'État), d'introduire une nouvelle dérogation à l'exigence d'avis conforme pour les projets financés intégralement par des fonds publics, lorsqu'il est établi qu'aucun terrain non-agricole alternatif ne peut être mobilisé, et de créer une phase de concertation pré-CDPENAF obligatoire, permettant à tous les membres de la commission de prendre connaissance des dossiers et d'en discuter collégialement [(6)], au minimum une semaine avant la séance plénière de délibération [(7)].

(1) Créée par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

(2) Art. L. 181-11 du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

(3) Art. L. 112-1-1 al. 4 du CRPM.

(4) Art. L. 181-12 du CRPM.

(5) Aux termes de l'art. L. 181-12 al. 4 du CRPM, dans le cadre de son office, la commission se prononce sur les projets au regard de l'objectif de préservation des terres agricoles en prenant en compte les critères suivants : objectifs d'intérêt général du projet, potentialités agronomiques et environnementales, réserves de constructibilité existant dans les zones urbaines, possibilité de solutions alternatives.

(6) Conformément à la proposition n° 2 du rapport d'information sénatorial n° 799 fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur le foncier agricole outre-mer, par Mme Violette Lopez et M. Thani Mohamed Soilihi, sénateurs, 28 juin 2023 : « Maintenir l'avis conforme des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers mais en instituant une phase obligatoire (pré-CDPENAF) de concertation, pour éviter les décisions couperets. »

(7) Assemblée nationale, proposition de loi n° 2369 du 19 mars 2024 visant à améliorer le fonctionnement de la CDPENAF dans les DROM, déposée par Mme Karine Lebon.

Recommandation n° 25 : Rationaliser le fonctionnement des commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) en renforçant le poids des représentants professionnels ultramarins dans leur composition et en aménageant de nouvelles dérogations à l'exigence d'avis conforme pour les projets comportant une part déterminée de logements sociaux ou de structures d'hébergement.

● **Intensifier la lutte contre les problématiques d'indivision**. D'autre part, afin d'accélérer la résorption du désordre foncier, une intensification de la lutte contre le phénomène d'indivision est également prioritaire. Malgré les avancées permises par la loi du 9 avril 2024 (réduction du délai de prescription acquisitive de 30 à 10 ans dans les DROM et création d'une présomption de possession non équivoque) (1), puis l'intervention au début de l'année 2026 de la circulaire n° CIV/03/2026 de prévention et traitement du désordre foncier (2), cet arsenal juridique demeure inadapté aux enjeux que posent les problématiques d'indivision dans les territoires ultramarins. Dans ce contexte, Interco'Outre-mer recommande notamment de « *structurer le pilotage de l'indivision à l'échelle intercommunale* » (3) et propose d'instaurer des observatoires intercommunaux de l'indivision, qui auraient pour mission de cartographier les risques à l'échelle des intercommunalités. La fédération souligne également qu'il serait utile de systématiser la désignation, dans chaque EPCI, du référent chargé du recensement des propriétés en indivision, dans les conditions prévues par l'article 248 de la loi 3DS du 21 février 2022 (4). De même, l'inscription de la thématique des indivisions parmi les thèmes des assises nationales et territoriales du foncier pourrait constituer un levier pertinent afin d'améliorer les échanges entre notaires, généalogistes, géomètres, collectivités et services de l'État, et de clarifier *in fine* les responsabilités respectives de chaque acteur en la matière.

Des pistes d'amélioration récentes pour résoudre la problématique de l'indivision

Depuis 2009, différents dispositifs dérogatoires au droit commun ont été instaurés pour résober les situations de désordre foncier dans les DROM, définies comme les difficultés structurelles à identifier le propriétaire d'un bien immobilier. Alors que cet arsenal juridique fait l'objet d'une mise en œuvre différenciée selon les territoires, la récente circulaire n° CIV/03/2026 a cherché à « *favoriser la connaissance, la diffusion et l'usage* » de ces mécanismes. Dans cette optique, elle recommande aux tribunaux ultramarins de faire du traitement de l'indivision une priorité juridictionnelle, et met à la

(1) Art. 51 de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

(2) Circulaire n° CIV/03/2026 de prévention et traitement du désordre foncier en Outre-mer.

(3) Réponses écrites d'Interco'Outre-mer au questionnaire de la mission.

(4) Art. 248 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite « loi 3DS *»), portant ajout à la 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 (dite «* loi Letchimy *») d'un art. 6, disposant que : «* Dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, chaque établissement public de coopération intercommunale nomme un référent chargé du recensement des propriétés en indivision pouvant faire l'objet des procédures prévues aux articles 1 à 5 de la présente loi. »

disposition des collectivités une synthèse des dérogations applicables, à savoir : la procédure de titrement prévue par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 (1) ; la réduction du délai de prescription acquisitive de 30 ans à 10 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 (2) ; la présomption de possession non équivoque prévue par cette même loi ; et les procédures favorisant la sortie des indivisions successorales résultant de la « *loi Letchimy* » du 27 décembre 2018 (3). La circulaire institue également un suivi annuel fondé sur la transmission des délais moyens et de l'état des stocks concernant les litiges en matière foncière. Par ailleurs, elle préconise l'adoption des bonnes pratiques suivantes : promouvoir les audiences dédiées au désordre foncier dans les tribunaux ultramarins ; favoriser le recours aux modes amiables de résolution des différends (MARD) ; encourager la diffusion, par les chambres régionales des notaires, de listes de notaires volontaires pour procéder au partage ou au titrement ; encourager le recours à la procédure accélérée au fond à Mayotte. Enfin, elle recommande la désignation, dans chaque tribunal ultramarin, d'un magistrat du siège « *référent foncier* ».

Alors que, malgré les avancées législatives récentes, de nombreuses limites perdurent (4), vos rapporteurs appellent à la réalisation d'une évaluation complète de l'application de la loi Letchimy et de l'ensemble des mécanismes destinés à lutter contre le désordre foncier dans les DROM, et à l'élaboration d'une cartographie détaillée, par le ministère des Outre-mer, des situations d'indivision. Ils recommandent en outre de favoriser la désignation, dans chaque EPCI ultramarin, d'une référente ou d'un référent chargé du recensement des propriétés en indivision et de l'accompagnement des indivisaires dans leurs démarches de régularisation.

Recommandation n° 26 : Améliorer la lutte contre les problématiques d'indivision dans les Outre-mer, en menant une évaluation complète de l'application de la « *loi Letchimy* », en assurant pour chaque territoire ultramarin un recensement cartographié des situations d'indivision, et en systématisant la désignation, dans chaque EPCI, d'un référent chargé du recensement des propriétés en indivision.

2. Favoriser la maîtrise des coûts de la construction

En parallèle, une maîtrise accrue des coûts de la construction paraît impérative pour appuyer la dynamique de production de logements dans les DROM. Alors que les filières du bâtiment assistent aujourd'hui à un recul critique de leur activité, qui engendre des craintes quant à la pérennité des entreprises et au maintien de l'emploi du secteur, deux leviers complémentaires doivent être activés afin de

(1) Art. 35 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

(2) Art. 51 de la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

(3) 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.

(4) La Chambre des notaires de La Réunion précise ainsi, dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, que « l'expérimentation législative risque d'échouer pour les raisons suivantes : aucun état des lieux n'a été établi, l'outil cadastral est sous-utilisé, le soutien financier n'a pas été mis en place, la coordination n'a pas été effectuée, la vente ou le partage par la voie judicaire simplifié doivent être mieux définies *». Pour y faire face, la chambre recommande d'établir un état des lieux par territoire des données cadastrales, permettant une anticipation des situations d'indivision, et de mettre en place des financements ciblés pour faciliter le règlement des difficultés juridiques afférentes (régularisation, titrement, etc.).*

réduire le coût de revient et d'améliorer la soutenabilité économique des opérations dans les DROM : multiplier les efforts d'adaptation des normes aux réalités territoriales et encourager l'approvisionnement en matériaux locaux.

a. Multiplier les efforts d'adaptation des normes aux réalités territoriales

Premièrement, il convient d'assurer une adaptation plus poussée des normes de construction aux réalités climatiques, géographiques et économiques des territoires ultramarins (1). Cet objectif d'adaptation au contexte des DROM doit se traduire par une adaptation des référentiels techniques et normatifs, mais aussi par la mise en œuvre effective des dérogations au marquage « *Conformité européenne* », afin de produire un habitat plus durable et plus soutenable.

● **Garantir une adaptation du cadre normatif ultramarin**. Tout d'abord, une adaptation progressive du modèle constructif aux contextes ultramarins est, selon vos rapporteurs, essentielle pour optimiser les coûts de production et faciliter le déroulement des opérations (2). Dans cette perspective, le décret n° 2024-168 du 1er mars 2024 (3), publié dans la continuité des objectifs de la loi ESSOC du 10 août 2018 (4) (portant clarification des règles de construction et utilisation de solutions techniques alternatives dans le respect d'exigences équivalentes aux solutions de référence), a réécrit les règles applicables dans les DROM en matière de caractéristiques thermiques et acoustiques, de performance énergétique et d'aération des bâtiments d'habitation neufs. À titre d'illustration, celles-ci prévoient désormais la possibilité de déroger aux « *exigences de moyens du volet thermique de la réglementation thermique, acoustique et aération (RTAA)* » (5) (*via* l'atteinte d'un « *résultat minimal, défini par un indice de confort thermique inférieur à un indice de référence déterminé sur la base de caractéristiques thermiques de référence* » (6)), la possibilité d'opérer la production d'eau chaude sanitaire pour une part au moins égale à 50 % des besoins du logement à partir d'une ou plusieurs sources de chaleur renouvelables (7) (et non plus uniquement à partir de l'énergie solaire), ou encore des adaptations en matière de réglementation acoustique (8) et

---

(1) Dans cette perspective, la FedEpl affirme que « tous les acteurs s'accordent aujourd'hui sur le fait que, dans les territoires ultramarins, les normes constructives doivent être adaptées au contexte local. La différenciation par territoire et l'adaptation au contexte local des dispositions constructives permettraient de diminuer les coûts des matériaux tout en réduisant l'empreinte carbone. Le succès durable de cette démarche passe obligatoirement par un plan de formation des acteurs de la filière et des artisans locaux à de nouveaux procédés de construction, permettant de s'assurer d'une mise en œuvre opérationnelle rapide et efficiente. *»*

(2) Comme le souligne le CIRBAT de La Réunion dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, « les travaux engagés au niveau national et local montrent que les référentiels techniques conçus pour les climats tempérés ne sont que partiellement adaptés aux territoires ultramarins. Dès lors, les pratiques constructives devraient évoluer vers des approches bioclimatiques (orientation, ventilation naturelle, protections solaires), une meilleure prise en compte des contraintes spécifiques (humidité, corrosion, termites, vents cycloniques) et une optimisation du confort thermique sans recours systématique à la climatisation. *»*

(3) Décret n° 2024-168 du 1er mars 2024 relatif à la réécriture des règles de construction en Outre-mer.

(4) Art. 49 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

(5) Notice du décret n° 2024-168 du 1er mars 2024 relatif à la réécriture des règles de construction en outre-mer.

(6) Art. R. 192-1 du code de la construction et de l'habitation.

(7) Art. R. 192-2 du code de la construction et de l'habitation.

(8) Art. R. 192-3 du code de la construction et de l'habitation.

d'aération du bâti [1]. Si les professionnels du secteur ont globalement accueilli de façon favorable l'esprit de ce décret, qui introduit une approche par la performance mieux adaptée aux réalités climatiques locales, la Fédération française du bâtiment (FFB) souligne cependant qu'il est regrettable que le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) « *n'ait pas finalisé son travail sur la RTAA et que les logiciels n'aient pas été retravaillés avec les professionnels* » [2].

Afin de favoriser une meilleure adaptation des normes et des référentiels constructifs, plusieurs pistes ressortent des travaux menés par la mission. CDC Habitat recommande ainsi d'élargir le cadre des dérogations aux règles nationales, en améliorant les conditions d'application de la RTAA dans les DROM : adaptation de la nature des dispositifs finançables pour l'eau chaude sanitaire, obligations de porosité et règles adaptées d'isolation ou de protection des façades, élargissement des potentialités de conception pour proposer des solutions opérantes. De même, le *Livre blanc de la construction durable en Outre-mer*, élaboré en 2024 à l'issue des Assises de la construction durable en Outre-mer (qui ont regroupé 300 contributeurs répartis sur 11 territoires ultramarins), recommande d'étudier l'adaptation de normes portant « *la fixation des tôles de couverture, l'évacuation des eaux pluviales, la corrosion des métaux, les xylophages et les attaques fongiques, l'exposition aux UV, au fort taux d'humidité et à l'air salin* » [3]. Les participants de ces assises proposent ainsi d'élaborer « *un recensement et un classement par nature et statut des référentiels à adapter, par exemple une liste des avis techniques (ATEC) excluant les Outre-mer dans leur domaine d'application, mais qui pour autant ont une pertinence sur ces territoires* » [4]. La création à venir, mais pas encore finalisée, d'une antenne locale à CSTB à La Réunion constitue à cet égard une perspective intéressante pour améliorer la prise en compte des contraintes régionales dans les référentiels de construction.

Recommandation n° 27 : Garantir l'adaptation des normes techniques et des référentiels de construction (réglementations thermique, acoustique, antisismique et anticyclonique) aux contraintes climatiques et aux modes d'habiter ultramarins.

● **Mettre en œuvre les dérogations au marquage « *Conformité européenne* »** (CE). Ensuite, vos rapporteurs estiment qu'une mise en œuvre rapide des dérogations au marquage CE constitue un levier décisif pour permettre l'approvisionnement en produits régionaux. Alors que, en application du précédent règlement européen sur les produits de construction (RPC) [5], tout fabricant d'un produit couvert par une norme harmonisée à l'échelle européenne devait auparavant

(1) Art. R. 192-4 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Réponses écrites de la FFB au questionnaire de la mission.

(3) Livre blanc de la construction durable en Outre-mer, septembre 2024, p. 22.

(4) Livre blanc de la construction durable en Outre-mer, septembre 2024, p. 22.

(5) Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil (dit « règlement RPC *»).*

apposer sur celui-ci le marquage CE [1], le nouveau règlement (UE) 2024/3110 concernant la commercialisation des produits de construction dans les régions ultrapériphériques [2] accorde aux États membres la possibilité de prévoir une exemption de l'application du RPC dans les RUP, dont font partie les cinq DROM français et Saint-Martin. Conformément à la mesure n° 10 du Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) de juillet 2023 [3] destinée à faciliter les importations régionales de matériaux de construction, la loi « *Bélim* » du 13 juin 2025 [4] a confié au pouvoir réglementaire le soin de préciser les modalités d'application de cette dérogation. Dans ce cadre, la loi prévoit la mise en place de comités référentiels de la construction (CRC), qui auront pour mission de définir des règles tenant compte des spécificités de la production locale.

En principe, ces évolutions récentes ouvrent la voie à la mise en place de référentiels mieux adaptés, et *in fine* à la réduction de certains coûts d'importation, en raison de l'intégration de matériaux issus de chaque bassin régional [5]. Dans la pratique, toutefois, les effets risquent d'être plus contrastés, dans la mesure où ils dépendront de la disponibilité réelle d'une offre régionale de produits proposant une performance équivalente, de leur poids dans le coût final des opérations, de la volonté des fournisseurs de s'engager dans un processus de validation de conformité « *RUP* » pour accéder à des marchés restreints, ou encore des coûts de l'offre de transport maritime. Aussi, des difficultés logistiques (absence de route commerciale directe, capacités portuaires ou de stockage des marchandises) pourront restreindre dans les faits les incidences bénéfiques de cette mesure [6].

Dans cette perspective, vos rapporteurs alertent les pouvoirs publics sur la nécessité d'inscrire ce processus d'exemption dans **une stratégie globale d'insertion des DROM dans leur espace régional et de sécurisation de leurs possibilités d'approvisionnement**, en évaluant au préalable les retombées potentielles de cette mesure et en veillant à ce que l'importation de produits

---

(1) L'application uniformisée dans les DROM de cette réglementation avait pour double conséquence, d'une part, de réserver l'accès du marché ultramarin aux seuls produits de fabrication européenne certifiés CE, au détriment des productions locales issues des pays de l'environnement régional, et, d'autre part, d'augmenter considérablement le coût des produits de construction, en raison des coûts d'acheminement associés.

(2) Art. 2. al. 3 du règlement (UE) 2024/3110 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 établissant des règles harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant le règlement (UE) n° 305/2011.

(3) Comité interministériel des Outre-mer (CIOM), 18 juillet 2023, rapport, p. 12 : « 10. Faciliter les importations régionales de matériaux de construction grâce à un marquage « RUP » en substitution du marquage "CE" ».

(4) Loi n° 2025-534 du 13 juin 2025 expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer.

(5) Comme le souligne la Fédération des entreprises des Outre-mer (FEDOM), la mise en œuvre de cette dérogation au marquage CE permettra, « pour les produits concernés, de s'écarter des spécifications techniques harmonisées européennes au profit de normes plus adaptées aux réalités des territoires. Sans pour autant couvrir l'ensemble de la problématique, cette ouverture répond en partie à la nécessaire adaptation des règles de construction. Elle permettrait d'augmenter et de diversifier les gammes de matériaux disponibles dans nos territoires tout en renforçant leur intégration régionale. Cet élargissement régional du marché laisse également entrevoir un affranchissement partiel de la volatilité des prix des frets maritimes transatlantiques et en provenance d'Asie, ou encore une réduction de l'impact carbone du secteur de la construction. »

(6) La FEDOM relève ainsi dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission que « l'exemption n'est pas intrinsèquement et à elle seule, le remède à la problématique des coûts de construction ».

régionaux ne crée pas de concurrence déloyale pour la production ultramarine. Alors que le décret définissant les missions des comités référentiels est actuellement en cours d'élaboration (1), la mise en place de ces CRC devra donc s'accompagner de garanties précises quant à la réduction effective des coûts de la construction, et leur fonctionnement devra accorder une place importante aux acteurs locaux.

De surcroît, il importe de faire de ces comités **de véritables instances stratégiques d'orientation**, à même de structurer l'expertise et l'innovation locales, d'accompagner les acteurs économiques territoriaux et d'identifier les pistes de simplification réglementaire (adaptation des référentiels techniques, des règles professionnelles, des méthodes d'essai, des certifications ou des documents techniques applicables). Il convient en conséquence de leur confier des moyens financiers et d'ingénierie suffisants pour qu'ils se trouvent en capacité de remplir ces différentes missions.

Enfin, dans une perspective de mutualisation, la mise en place à l'échelle nationale d'un forum de la construction durable dans les Outre-mer, telle que proposée par l'Agence Qualité Construction (AQC) à la suite des Assises de la construction durable de 2024, constituerait très probablement une piste pertinente. Comme l'indique l'agence, ce forum national aurait pour objectif « *de repérer les besoins communs, d'établir des plans d'action coordonnés et de fournir des outils adaptés aux professionnels de la construction, [proposant ainsi] un cadre de pilotage entre les territoires et la France hexagonale.* » (2)

Recommandation n° 28 : Afin de réduire de manière effective le coût de revient des opérations de production de logements dans les DROM, faciliter l'approvisionnement en matériaux régionaux en faisant des comités référentiels de la construction (CRC) des organes stratégiques d'orientation, d'adaptation et de simplification des normes constructives.

● **Lutter contre les risques de sur-réglementation**. Enfin, alors que la France constitue aujourd'hui l'un des derniers pays au monde à considérer que le logement doit protéger de l'intégralité des risques naturels, la multiplication des normes de protection du bâti, aussi légitimes soient-elles, est susceptible de constituer un frein à la production de logements neufs dans les DROM. De surcroît,

---

(1) Comme le précise la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), « un décret, pris pour l'application de l'article 2 du règlement européen, est en cours de préparation afin d'en définir les modalités concrètes. Il organisera la création, dans chacun des deux bassins ultramarins, Atlantique et Indien, des comités référentiels construction. Ces comités, composés de manière pluraliste, rassembleront des représentants de l'État, des professionnels du secteur et des experts indépendants. Leur mission sera d'examiner les demandes déposées par les fabricants ou importateurs, d'évaluer la conformité des produits concernés et de délivrer les attestations autorisant leur mise sur le marché local. À ce décret viendront s'ajouter plusieurs arrêtés d'application, qui définiront les familles de produits pouvant bénéficier de cette dérogation ainsi que les conditions de retrait ou de suspension en cas de non-respect des performances déclarées. Ces textes préciseront également les règles de fonctionnement interne des comités, afin d'assurer une transparence totale dans les procédures. *»*

(2) Comme le précise l'Agence Qualité Construction (AQC) dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, les missions de ce forum consisteraient à « organiser les échanges et demandes pour identifier les projets prioritaires ; mutualiser les travaux entre territoires pour éviter les doublons et favoriser les économies d'échelle ; coordonner les besoins de financements pour des projets communs ; soutenir les CRC pour développer une approche cohérente et diversifiée ».

ce processus normatif ne saurait se passer d'une approche préventive efficace, *via* l'élaboration d'une doctrine efficiente d'évacuation de la population, comme l'ont fait nombre d'État confrontés de façon croissante à l'intensification des conséquences des catastrophes naturelles (1). En tout état de cause, il convient donc, selon vos rapporteurs, de veiller à limiter les sur-réglementations en matière de résilience du bâti, au risque d'obérer la soutenabilité économique des projets. Ce point d'attention paraît d'autant plus prégnant que l'intervention à venir d'une nouvelle réglementation paracyclonique à La Réunion et à Mayotte risquerait d'entraîner dans les mois à venir d'importants surcoûts pour la filière bâtimentaire.

Un cadre général réglementaire de protection du bâti face aux risques cycloniques

Portant adaptation du cadre réglementaire paracyclonique national (2), le décret n° 2023-1087 du 23 novembre 2023 (3) précise les modalités d'application de cette réglementation au bâti ultramarin. Sont ainsi considérés comme des zones exposées à un risque cyclonique prévisible, « *les territoires des collectivités de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de Mayotte* » (4). Dans ces zones, la réglementation s'applique aux bâtiments nouveaux, aux bâtiments existants modifiés par juxtaposition, surélévation ou création de surfaces nouvelles, et aux bâtiments existants faisant l'objet de modifications de structure importantes (5). Le décret instaure une classification des bâtiments en quatre catégories d'importance : I pour risque minime, II pour risque moyen, III pour risque élevé et IV pour risque majeur, selon les conséquences que leur défaillance ferait courir aux personnes et aux intérêts privés ou publics (6), cette hiérarchisation permettant d'adapter le niveau d'exigences au regard de la vitesse des vents de référence correspondant à la période de retour de l'épisode cyclonique d'intensité maximale (7). Le détail de la répartition des bâtiments dans les différentes catégories, des périodes de retour et des vitesses des vents de référence associées, ainsi que les règles de construction paracyclonique, sont fixés par un arrêté conjoint des ministres chargés de la construction, de la prévention des risques et des Outre-mer (8).

Dans ce contexte, l'arrêté du 5 juillet 2024 relatif à la classification et à la prise en compte du risque de vents cycloniques dans la conception et la construction des bâtiments situés en Guadeloupe et en Martinique assigne les bâtiments d'habitation individuelle et

(1) Comme le souligne l'ACCD'OM, « cette doctrine de protection civile ne peut pas fonctionner : il est nécessaire de penser un autre modèle. Par exemple, la Polynésie française a transformé des bâtiments publics en abris anticycloniques pour protéger la population. Aujourd'hui, l'application de nouvelles normes aboutirait à la construction de logements mal adaptés aux modes de vie ultramarins, et contribuerait à augmenter les coûts de la construction tout en complexifiant l'emploi de matériaux produits localement. Il en résulterait inévitablement une croissance de l'habitat informel. »

(2) Aux termes de l'article L. 132-3 du code de la construction et de l'habitation, « les bâtiments exposés à un risque de cyclone prévisible préservent la sécurité des personnes présentes dans les bâtiments. La conception et la construction des bâtiments limitent les dommages qu'ils encourent en cas d'épisode cyclonique ». *Partant, dans les zones particulièrement exposées à un risque cyclonique «* des règles particulières de construction […] paracyclonique peuvent être imposées aux équipements, bâtiments et installations » *(art. L. 563-1 du code de l'environnement).*

(3) Décret n° 2023-1087 du 23 novembre 2023 relatif à la prise en compte du risque de vents cycloniques dans la conception et la construction des bâtiments exposés à ce risque.

(4) Art. R. 132-2-1 du code de la construction et de l'habitation.

(5) Art. R. 132-2-2 du code de la construction et de l'habitation.

(6) Art. R. 132-2-3 du code de la construction et de l'habitation.

(7) Art. R. 132-2-4 al. 2 du code de la construction et de l'habitation.

(8) Art. R. 132-2-5 du code de la construction et de l'habitation.

d'habitation collective d'une hauteur inférieure ou égale à 28 mètres à la catégorie II ; les immeubles d'habitation collective excédant cette hauteur dépendent de la catégorie III. Ces bâtiments sont associés à une période de retour de l'épisode cyclonique d'intensité maximale d'une durée de 50 ans et doivent ainsi être dimensionnés pour résister à des charges de vent de 35 m/s en Martinique et 38 m/s en Guadeloupe.

De fait, entre le 18 août 2025 et le 7 septembre 2025, une consultation publique portant sur l'arrêté relatif à la classification et à la prise en compte du risque de vents cycloniques dans la conception et la construction des bâtiments situés à La Réunion et à Mayotte a été organisée par la DHUP. Le projet d'arrêté élaboré à cette occasion retient une classification des bâtiments d'habitation identique à celle établie par l'arrêté précité du 5 juillet 2024. Selon les différentes catégories de bâtiments, les périodes de retour et valeurs de référence du vent envisagées seraient donc les suivantes (en ce qui concerne les bâtiments d'habitation individuelle, ces derniers auraient l'obligation d'être dimensionnés pour résister à des charges de vent de 38 m/s à la Réunion et 30 m/s à Mayotte). Or, les professionnels du secteur du bâtiment craignent que cette nouvelle réglementation n'entraîne une augmentation des coûts dans le champ de la construction de logements, alors même que l'étude réalisée en 2025 par le CSTB après le passage du cyclone Garance n'a pas identifié de facteur aggravant des dégâts occasionnés dans l'état actuel des normes paracycloniques.

VALEURS DE RÉFÉRENCE DES VENTS CYCLONIQUES PRÉVUES POUR L'APPLICATION DES NOUVELLES NORMES PARACYCLONIQUES DANS L'OCÉAN INDIEN

Catégorie de bâtiment	Période de retour	Valeur de base de la vitesse de référence du vent	
		La Réunion	Mayotte
I (*tous les bâtiments non visés par les autres catégories*)	25 ans	35 m/s	27 m/s
II et III (*bâtiments d'habitation individuelle, établissements recevant du public, établissements scolaires*)	50 ans	38 m/s	30 m/s
IV (*bâtiments dont la protection est primordiale pour les besoins de la sécurité civile, de la défense nationale, le maintien de l'ordre public, les communications, le contrôle de la circulation aérienne, établissements de santé, bâtiments de production ou de stockage d'eau potable et d'énergie, centres météorologiques*)	100 ans	41 m/s	33 m/s

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après le projet d'arrêté relatif à la classification et à la prise en compte du risque de vents cycloniques dans la conception et la construction des bâtiments situés à La Réunion et à Mayotte.

Recommandation n° 29 : Veiller à limiter les sur-réglementations en matière de résilience du bâti face aux risques climatiques, pour garantir la soutenabilité économique des projets.

b. Encourager le soutien aux filières ultramarines du bâtiment

Deuxièmement, alors que le secteur ultramarin du bâtiment devrait connaître d'ici 2035 une profonde transformation, sous l'effet de multiples facteurs (contraintes climatiques, exigences de transition écologique, évolutions économiques), l'État et les collectivités pourraient davantage accompagner la structuration des filières locales, afin de renforcer l'utilisation de matériaux locaux et d'améliorer la résilience du tissu économique.

● **Soutenir la structuration des filières locales de matériaux**. D'une part, le développement de matériaux biosourcés et géosourcés locaux constitue, dans les DROM, un levier stratégique pour réduire la dépendance aux importations, limiter l'empreinte carbone et renforcer la résilience économique du secteur, tout en favorisant le déploiement de solutions adaptées aux spécificités des territoires : production de briques de terre comprimée (BTC) à Mayotte (1), construction de murs en maçonnerie BTC non-porteur en Guyane (2), filières biosourcées endogènes (bois, bambou, latérite, fibre de coco), panneaux isolants, menuiseries, ciments, peintures, etc. Or, ces filières demeurent aujourd'hui insuffisamment structurées et ne parviennent pas à répondre à des besoins de production croissants. De surcroît, l'innovation technique souffre d'un manque de moyens dédiés à la recherche et de l'inadaptation des dispositifs de financement. Comme le relève le CIRBAT de La Réunion, la montée en puissance de ces filières suppose « *des investissements en recherche et développement, une structuration industrielle des filières, et des dispositifs de certification adaptés. Elles doivent ainsi être envisagées comme une trajectoire progressive, et non comme une solution immédiate de massification.* » (3)

À titre d'illustration, dans l'objectif de formaliser des standards adaptés et susceptibles d'être déclinés opérationnellement dans des écoquartiers intégrant des solutions énergétiques résilientes et une gestion renforcée des eaux pluviales, la Collectivité territoriale de Guyane encourage l'élaboration d'un référentiel amazonien de la construction et soutient la montée en puissance des filières biosourcées locales. Cette démarche se traduit par un appui au développement de solutions d'isolation, de cloisons intérieures ou de matériaux de second-œuvre, ainsi qu'à la structuration de la filière bois guyanaise, « *dans une logique de montée en capacité et de stabilisation des prix afin de garantir une offre accessible* » (4). Dans ce contexte, la valorisation de la brique de Guyane, *via* une labellisation et l'élaboration d'outils industriels adaptés, permettrait de transformer ce qui est aujourd'hui considéré comme un parement décoratif en une véritable solution constructive, contribuant ainsi à réduire les coûts de la construction.

---

(1) Validées par une appréciation technique d'expérimentation (ATEX) du CSTAB de type A n° 2588 en 2018, puis reconnaissance de règles professionnelles pour la production de briques de terre comprimée par la Commission Prévention Produits mis en œuvre (C2P) de l'AQC en 2022.

(2) Validation par le CTSBA d'une ATEX de type A n° 2533 en 2018 et obtention d'une ATEX de type A n° 3097 pour les murs simples ou doubles en BTC stabilisée avec emboîtements à joints minces.

(3) Réponses écrites du CIRBAT au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de la Collectivité territoriale de Guyane au questionnaire de la mission.

À La Réunion, l'expérimentation de solutions constructives innovantes constitue également une piste d'amélioration pertinente, mais est confrontée au déficit de structuration du réseau d'acteurs de la recherche. Les interlocuteurs rencontrés à l'occasion du déplacement de la mission ont ainsi souligné qu'il était contre-productif de suivre des règles inadaptées au contexte réunionnais : en témoigne l'exemple des débords de toiture réglementaires, jugés trop petits pour jouer un rôle efficace face aux bourrasques de pluie, mais dont l'élargissement apparaît complexe, alors même qu'ils pourraient contribuer à protéger plus efficacement de l'humidité façades et ouvertures. De fait, l'existence de microclimats spécifiques impliquerait d'imaginer des techniques de construction variées, pour un certain nombre de parties du bâtiment : volets extérieurs, auvents, protection des châssis intérieurs. À ce titre, le CIRBAT constate que « *la mise en place de dispositifs d'expérimentation et d'évaluation technique plus accessibles permettrait de faciliter l'intégration de solutions innovantes dans les projets de construction* » (1). Cette démarche pourrait se traduire par une simplification des procédures d'agrément, aujourd'hui considérées comme longues et coûteuses.

De même, dans le contexte d'entrée en vigueur des dérogations au marquage CE, la FEDOM propose plusieurs pistes pour favoriser le développement de la production locale : « *rendre accessible l'innovation, reconnaître l'intelligence des techniques et des matériaux vernaculaires afin de créer de la valeur* » (2), ou encore faciliter les procédures d'agrément des solutions innovantes. C'est dans cette perspective que vos rapporteurs appellent à renforcer le soutien aux filières innovantes ultramarines, afin de développer le recours aux matériaux biosourcés et de déployer des techniques mieux adaptées aux climats régionaux (3).

Recommandation n° 30 : Dans une optique de transition écologique et de résilience du bâti, encourager le soutien aux filières innovantes locales (recours à des matériaux biosourcés et développement de filières spécialisées dans des solutions de matériaux de second-œuvre, adaptées aux climats ultramarins et aux contraintes de durabilité régionales).

● **Renforcer la résilience du tissu économique ultramarin**. D'autre part, un renforcement de la structuration des filières ultramarines du bâtiment apparaît essentiel pour accompagner l'accélération de la production et la diversification des compétences, notamment *via* la mise en place d'un système de formations adapté aux besoins des territoires. Comme le souligne à cet égard le CIRBAT pour le cas de La Réunion, « *la filière, aujourd'hui majoritairement composée de TPE et PME, devra poursuivre sa montée en compétence pour répondre à des exigences croissantes en matière de qualité technique, de performance énergétique,*

(1) Réponses écrites du CIRBAT au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la FEDOM au questionnaire de la mission.

(3) Pour l'archipel néo-calédonien, la cellule Urbanisme et habitat du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie soutient l'utilisation de matériaux locaux biosourcés tels que le bambou ou la terre crue, et promeut l'intégration de l'urbanisme bioclimatique pour améliorer le confort thermique sans climatisation. Elle indique ainsi « encourager le réemploi de matériaux et les charpentes traditionnelles pour réduire les coûts et l'empreinte environnementale *» des activités de construction, et accompagner les démarches locales telles que le référentiel de la construction de la Nouvelle-Calédonie (RCNC) ou le programme Bâtiment durable calédonien (BDCAL), suivant un principe de résilience et de valorisation du savoir-faire local.*

d'innovation et d'adaptation aux normes. Cela implique un renforcement de la formation et de l'accompagnement des entreprises, une structuration plus lisible des filières, et un rôle accru des outils d'ingénierie technique territoriaux. » (1) Interrogée sur ce point, la DGOM appuie cette réflexion en soulignant que, si l'écosystème se tourne de plus en plus vers des matériaux biosourcés et géosourcés locaux, avec l'idée d'en faire des solutions industrielles reconnues, il demeure « *marqué par des besoins importants en formation continue (conception bioclimatique, réglementations spécifiques, nouvelles techniques), ce qui explique le besoin d'actions de sensibilisation et de montée en compétence* » (2).

Recommandation n° 31 : Renforcer la structuration des filières locales du bâtiment et de la construction, *via* une coordination accrue entre les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les fédérations du bâtiment ultramarines, pour lutter contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et favoriser la mise en œuvre d'un système de formations adapté aux besoins des territoires.

B. GARANTIR LE DROIT EFFECTIF À UN LOGEMENT DÉCENT ET ABORDABLE DANS LES OUTRE-MER

Face à la crise de l'habitat dans les Outre-mer, il apparaît enfin primordial de **garantir à toutes et à tous le droit effectif à un logement décent et abordable**. Cette stratégie doit se fonder sur plusieurs leviers complémentaires, *via* l'accélération des opérations de résorption de l'habitat insalubre, de la lutte contre les marchands de sommeil et de la dynamique de réhabilitation, mais aussi au travers de l'association du parc privé, de l'amélioration de la fluidité des parcours résidentiels et de la soutenabilité des dépenses, ou encore du développement de l'accession sociale à la propriété.

1. Assurer l'effectivité du droit à un logement décent

a. Amplifier la résorption de l'habitat indigne et informel

● **Renforcer la lutte contre l'habitat insalubre et informel**. D'une part, vos rapporteurs appellent à résorber les freins administratifs à la régularisation de l'habitat informel et aux opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) dans les DROM. En effet, de nombreux freins entravent aujourd'hui la dynamique de régularisation de l'habitat informel. Ainsi, dans les zones des cinquante pas géométriques, le rythme de traitement des demandes de régularisation par les agences chargées de la régularisation des occupations s'avère « *trop lent pour permettre un apurement du stock de dossiers dans un délai raisonnable, et en tout cas avant la fin de la vie des agences prévues pour le 1er janvier 2031* » (3).

(1) Réponses écrites du CIRBAT au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

Cette lenteur administrative résulte à la fois de l'insuffisance des moyens alloués aux agences par les services fiscaux pour la réalisation des actes de régularisation et le recouvrement des autorisations d'occupation temporaire (AOT), de la complexité des dossiers liés aux problématiques d'indivision, et des difficultés rencontrées par les ménages acquéreurs pour procéder au paiement de la régularisation, malgré l'existence d'une décote. Dans ce contexte, il est essentiel de simplifier les procédures tout en fournissant un soutien accru aux ménages afin de leur permettre de régulariser leur situation ; la DGOM appelle ainsi à « *une approche globale et coordonnée, impliquant les différents acteurs concernés, pour garantir que les ménages puissent accéder à des conditions de vie dignes et sécurisées. Un groupe de travail interministériel a été mis en place début 2026 pour appuyer la Martinique et la Guadeloupe dans la résolution de ces blocages.* » (1)

Par ailleurs, l'amélioration de la lutte contre l'habitat indigne (LHI), doit également constituer une priorité. Alors qu'il existe de nombreuses aides dédiées à l'amélioration de l'habitat en matière de LHI, les acteurs de terrain constatent que celles-ci sont souvent complexes, mouvantes, et soumises à des conditions d'éligibilité trop spécifiques ; à ces difficultés s'ajoute de plus la longueur de mise en œuvre des procédures. Il convient dès lors de repenser les mécanismes existants : accroissement du soutien financier de l'État, simplification des démarches, ou encore poursuite de la structuration de la LHI au travers des plans intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne (PILHI), effectifs dans l'ensemble des intercommunalités de La Réunion depuis la fin de l'année 2025 (2).

Cette approche ne peut par ailleurs être dissociée de la production et de la rénovation des logements : comme l'indique ainsi l'USH, dans les faits, « *réduire l'habitat informel repose sur l'amélioration de la fluidité des parcours résidentiels. Il est nécessaire de faciliter la mobilité au sein du parc social, de développer la location-accession et de renforcer l'accompagnement social des ménages, notamment lors des phases de relogement ou de régularisation foncière. La lutte contre l'habitat informel ne peut reposer uniquement sur des approches coercitives : elle doit s'inscrire dans une logique d'offre alternative crédible, adaptée aux capacités financières des ménages et aux modes d'habiter locaux.* » (3)

(1) Réponses écrites de la DGOM au questionnaire de la mission.

(2) Rendus obligatoires par loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, ces PILHI devaient être adoptés dans toutes les intercommunalités ultramarines avant le 31 décembre 2020. Comme le précise l'ARS de La Réunion, « le suivi de leur mise en place est assuré localement par le Préfet (DEAL), l'État subventionnant les études et les équipes dédiées au sein des collectivités *» (Réponses écrites de l'ARS de La Réunion au questionnaire de la mission).*

(3) Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission.

Les recommandations de la Fondation pour le logement des défavorisés pour « *changer d'échelle […] dans la lutte contre l'habitat indigne et informel* » (1)

Afin de dynamiser la lutte contre l'habitat indigne ultramarin, la Fondation pour le logement des défavorisés recommande de suivre plusieurs pistes d'amélioration :

– mettre en place des objectifs chiffrés nationaux et territoriaux de résorption de l'habitat indigne et informel ;

– faire de cette lutte une politique prioritaire de cohésion sociale, dans un objectif de prévention des risques, et pas seulement une réponse sécuritaire : « *mettre fin aux situations de non-droit en matière d'accès à l'eau, à l'électricité et à l'assainissement, y compris dans les quartiers informels, comme préalable à toute politique de prévention ; articuler les politiques de résorption de l'habitat indigne avec les plans de prévention des risques (PPR) et les stratégies locales d'adaptation au changement climatique* » (2) ;

– rénover la gouvernance de cette politique, en amplifiant la coordination entre les acteurs et en mettant en place dans chaque DROM une commission de coordination et l'élaboration de plans de lutte contre l'habitat indigne (PDHLI) ;

– améliorer la lutte contre les marchands de sommeil en cartographiant les copropriétés dégradées, en dédiant des crédits de la LBU à la réalisation de travaux d'office dans les logements insalubres, et en accélérant l'efficacité de la réponse administrative et pénale ;

– développer des démarches intégrées « *combinant régularisation foncière […], aménagement progressif et sécurisé [et] solutions de relogement* » (3).

Recommandation n° 32 : Renforcer les moyens alloués par l'État à la lutte contre l'habitat indigne dans les Outre-mer, tout en réduisant les délais de mise en œuvre des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et en assurant la structuration d'objectifs ciblés par territoire (accès à l'eau, à l'électricité et à l'assainissement, prévention des risques).

● **Dynamiser la lutte contre les marchands de sommeil**. D'autre part, afin d'accroître la lutte contre les marchands de sommeil, une évolution législative permettrait aux DROM, à l'instar de l'Hexagone, de pouvoir mobiliser l'outil du permis de louer. Ce constat, largement partagé par les interlocuteurs de la mission, peut conduire à une action rapide en la matière, alors que certaines communes ont déjà mis en œuvre des expérimentations de ce dispositif (à l'image de Saint-André à La Réunion entre 2018 et 2021), mais que les Outre-mer se trouvent structurellement exclues du cadre général applicable sur le reste du territoire. L'enjeu est donc ici d'affermir l'égalité des droits en autorisant la mobilisation de cet outil par les collectivités qui souhaitent y avoir recours, et en créant un accompagnement juridique spécifique de l'État ou des associations départementales d'information sur le logement (ADIL) ultramarines.

(1) FPLD, Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions, *2026, p. 37.*

(2) Ibid., *p. 37.*

(3) Ibid., *p. 38.*

Le dispositif du permis de louer : une extension souhaitable pour les Outre-mer

Le dispositif du permis de louer permet à « *l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat ou, à défaut, [au] conseil municipal [de] délimiter des zones soumises à autorisation préalable de mise en location sur les territoires présentant une proportion importante d'habitat dégradé* » (1), étant précisé que ce dispositif ne s'applique ni aux logements sociaux ni aux logements qui bénéficient d'une convention avec l'État. L'autorité compétente peut refuser ou assortir de conditions l'autorisation si le logement ne respecte pas les exigences de décence ou présente un risque pour la sécurité et la salubrité (2), *via* un régime procédural spécifique (délai d'un mois, silence valant autorisation) (3) et avec la possibilité d'émettre diverses sanctions (amendes en cas de mise en location sans autorisation ou malgré un refus) (4).

Or, le livre VI du code de la construction et de l'habitation, dans lequel s'inscrit ce mécanisme d'autorisation préalable, ne s'applique aujourd'hui pas dans les DROM (5), sauf pour une liste limitative d'articles et de chapitres expressément énumérés, à laquelle n'appartiennent pas les articles L. 635-1 à L. 635-11 relatifs au permis de louer. En conséquence, les communes ultramarines ne disposent pas de la base légale leur permettant de mettre en œuvre ce régime de mise en location. Dans ce contexte, la proposition de loi n° 1840 (6) propose de corriger le champ d'application du dispositif, en l'étendant aux DROM et aux COM, afin de placer les territoires ultramarins dans une situation de droit commun identique à celle des collectivités de l'Hexagone.

Dans ce contexte, vos rapporteurs recommandent vivement de mettre en œuvre dans des délais resserrés une extension de l'application du permis de louer aux territoires ultramarins, afin d'améliorer la qualité de l'habitat tout en amplifiant la lutte contre les marchands de sommeil et l'habitat indigne.

Recommandation n° 33 : Étendre l'application du dispositif du permis de louer aux territoires ultramarins, afin d'améliorer la qualité globale de l'habitat et d'amplifier la lutte contre les marchands de sommeil.

b. Accélérer la réhabilitation et la rénovation du parc existant

Face aux effets du réchauffement climatique et à l'accroissement des risques de sinistralité, les collectivités ultramarines sont confrontées à un besoin de réhabilitation encore plus marqué que dans l'Hexagone. Comme le montrent les chiffres transmis à la mission par les bailleurs, le besoin de rénovation s'élève ainsi pour La Réunion à un total de 65 000 à 70 000 logements.

---

(1) Art. L. 635-1 du code de la construction et de l'habitation.

(2) Art. L. 635-3 du code de la construction et de l'habitation.

(3) Art. L. 635-4 du code de la construction et de l'habitation.

(4) Art. L. 635-7 du code de la construction et de l'habitation.

(5) Art. L. 661-1 du code de la construction et de l'habitation.

(6) Assemblée nationale, proposition de loi n° 1840 visant à étendre le dispositif du permis de louer aux Outre-mer, 16 septembre 2025, présentée par Mme Karine Lebon, députée. L'article 1er prévoit notamment de modifier l'article L. 661-1 en y ajoutant explicitement la référence aux articles « L. 635-1 à L. 635-11 *».*

ÉVOLUTION DES OPÉRATIONS DE RÉHABILITATIONS FINANCÉES DANS LES OUTRE-MER

DROM	Type d'opération	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2021-2025
Guadeloupe	**Réhabilitations**	**3 264**	**1 896**	**695**	**513**	**406**	**- 87,56 %**
	Parc social	*3 072*	*1 793*	*606*	*478*	*326*	
	Parc privé	*158*	*84*	*83*	*-*	*80*	
	Parc privé ANAH	*34*	*19*	*6*	*35*	*-*	
Martinique	**Réhabilitations**	**1 749**	**1 247**	**639**	**1 385**	**573**	**- 67,24 %**
	Parc social	*1 161*	*666*	*243*	*332*	*224*	
	Parc privé	*570*	*516*	*377*	*332*	*349*	
	Parc privé ANAH	*18*	*65*	*19*	*721*	*-*	
Guyane	**Réhabilitations**	**227**	**16**	**166**	**466**	**273**	**+ 20,26 %**
	Parc social	*184*	*-*	*92*	*421*	*239*	
	Parc privé	*40*	*16*	*71*	*41*	*34*	
	Parc privé ANAH	*3*	*-*	*3*	*4*	*-*	
La Réunion	**Réhabilitations**	**2 036**	**870**	**2 367**	**1 294**	**1 860**	**- 8,65 %**
	Parc social	*1 788*	*717*	*2 056*	*1 061*	*1 571*	
	Parc privé	*248*	*153*	*308*	*208*	*289*	
	Parc privé ANAH	*-*	*-*	*3*	*25*	*-*	
Mayotte	**Réhabilitations**	**9**	**13**	**22**	**31**	**50**	**+ 455 %**
	Parc social	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	
	Parc privé	*9*	*13*	*22*	*31*	*50*	
	Parc privé ANAH	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	
Total 5 DROM	**Réhabilitations**	**7 285**	**4 042**	**3 889**	**3 689**	**3 162**	**- 56,60 %**
	Parc social	6 205	3 176	2 997	2 292	2 360	
	Parc privé	1 025	782	861	612	802	
	Parc privé ANAH	55	84	31	785	*-*	

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

ÉVOLUTION DES OPÉRATIONS DE RÉHABILITATIONS LIVRÉES DANS LES OUTRE-MER

DROM	Type d'opération	2021	2022	2023	2024	2025	Évolution 2021-2025
Guadeloupe	**Réhabilitations**	**174**	**142**	**143**	**87**	**41**	**- 76,44 %**
	Parc social	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	
	Parc privé	*163*	*139*	*141*	*87*	*41*	
	Parc privé ANAH	*11*	*3*	*2*	*-*		
Martinique	**Réhabilitations**	**1 811**	**496**	**757**	**315**	**232**	**- 87,19 %**
	Parc social	*1 427*	*114*	*350*	*-*	*49*	
	Parc privé	*360*	*366*	*361*	*315*	*183*	
	Parc privé ANAH	*24*	*16*	*46*	*-*		
Guyane	**Réhabilitations**	**14**	**674**	**15**	**32**	**122**	**+ 771,42 %**
	Parc social	*-*	*662*	*-*	*-*	*111*	
	Parc privé	*14*	*12*	*15*	*32*	*11*	
	Parc privé ANAH	*-*	*-*	*-*	*-*		
La Réunion	**Réhabilitations**	**201**	**179**	**-**	**919**	**1 276**	**+ 534,82 %**
	Parc social	*201*	*87*	*-*	*594*	*1 040*	
	Parc privé	*-*	*91*	*-*	*325*	*236*	
	Parc privé ANAH	*-*	*1*	*-*	*-*		
Mayotte	**Réhabilitations**	**-**	**3**	**15**	**19**	**-**	**-**
	Parc social	*-*	*-*	*-*	*-*	*-*	
	Parc privé	*-*	*3*	*15*	*19*	*-*	
	Parc privé ANAH	*-*	*-*	*-*	*-*		
Total 5 DROM	**Réhabilitations**	**2 200**	**1 494**	**930**	**1 372**	**1 671**	**- 24,05 %**
	Parc social	*1 628*	*863*	*350*	*594*	*1 200*	
	Parc privé	*537*	*611*	*532*	*778*	*471*	
	Parc privé ANAH	*35*	*20*	*48*	*-*	*-*	

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

Or, la dynamique de livraisons et de financements d'opérations de réhabilitation a connu en moyenne pour l'ensemble des 5 DROM **une chute de respectivement 24,1 % et 56,6 % entre 2021 et 2025**, malgré d'importantes disparités selon les territoires. Le caractère problématique de cette dynamique est accentué par le très important écart entre le nombre de réhabilitations financées et livrées chaque année (respectivement 3 162 contre 1 671 en 2025), qui souligne la persistance d'obstacles opérationnels critiques au déroulement de ces opérations. Dans ce contexte, l'introduction en août 2025 du crédit d'impôt pour la rénovation ou la réhabilitation des logements de plus de vingt ans (1) doit permettre de soutenir l'effort de rénovation du parc social existant ; cependant, les acteurs économiques interrogés par la mission soulignent qu'il est encore trop tôt pour apprécier pleinement les effets de l'entrée en vigueur de ce mécanisme, *a fortiori* dans un contexte marqué par une forte instabilité de la LBU, qui limite la visibilité des opérateurs et freine l'engagement des opérations. En outre, le retard pris dans la mise en œuvre du PLOM 3 ne permet pas non plus, à ce stade, d'observer un surcroît de commandes en matière de réhabilitation du bâti. Or, comme l'indique l'ANCOLS, les contrôles récemment effectués par l'organisme ont pointé « *un retard dans la réalisation des programmes d'investissement dans plusieurs sociétés, y compris de taille importante.* » (2)

● **Intégrer l'exigence de réhabilitation accrue du bâti ultramarin**. Bien que le parc de LLS soit beaucoup plus récent dans les DROM (en moyenne, 28 ans en Martinique, 23 en Guadeloupe, 18 à La Réunion, 16 en Guyane et 10 à Mayotte) que dans l'Hexagone (42 ans), l'exposition climatique y engendre des besoins de réhabilitation accrus, avec des enjeux d'investissement et d'entretien particulièrement prégnants. En témoigne la configuration du logiciel « *Loyer d'équilibre des opérations locatives aidées* » (LOLA), utilisé par les services instructeurs et la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) pour contrôler l'équilibre financier des opérations de LLS et qui s'applique de la même manière aux bailleurs hexagonaux et ultramarins : ainsi, il prévoit une obligation de réhabilitation de chaque logement au bout de 25 ans après sa livraison. Cependant, ce délai, valable pour l'Hexagone, ne prend pas en compte la réalité du vieillissement du bâti dans les territoires ultramarins, où **les réhabilitations s'avèrent plutôt nécessaires tous les dix ou quinze ans**. En conséquence, lorsque les bailleurs se lancent dans des opérations importantes de construction, ils se trouvent systématiquement confrontés à la nécessité de procéder à des rénovations plus régulières, ce qui engendre de fortes incidences sur la stabilité de leur modèle économique. Cette situation se manifeste par des coûts accrus en termes d'entretien ; à titre d'illustration, 2terHabitat indique combattre le vieillissement accéléré causé par le climat équatorial humide de la Guyane par des opérations continues de maintenance du bâti (10 millions d'euros par an pour 19 000 logements), une campagne périodique de ravalement (3 millions d'euros

(1) Décret n° 2025-766 du 5 août 2025 relatif aux performances techniques, énergétiques et environnementales des logements achevés depuis plus de vingt ans faisant l'objet de travaux de rénovation ou de réhabilitation pour l'application de l'article 244 quater X du code général des impôts.

(2) Réponses écrites de l'ANCOLS au questionnaire de la mission.

par an), des programmes de remplacement des composants (environ 8 à 10 millions d'euros par an), des programmations de réhabilitations lourdes (3 000 logements sur les 10 prochaines années) et la mise en œuvre d'aménagements paysagers et d'opérations de lutte contre les îlots de chaleur (1). Cette exigence de réhabilitation devra faire l'objet d'une prise en compte dans le schéma de la CGLLS pour garantir la stabilité financière des bailleurs ultramarins.

Dans ce contexte, il paraît donc impératif d'accélérer la dynamique de rénovation énergétique du parc social ultramarin, *via* un soutien renforcé de l'État par le biais de la LBU aux opérations de réhabilitation, de maintenance et d'entretien des logements. Le cadre budgétaire de l'État doit ainsi intégrer pleinement l'exigence de réhabilitation accrue du bâti et accroître l'adaptation des aides aux contraintes climatiques des territoires.

Recommandation n° 34 : Accélérer la dynamique de rénovation du parc social ultramarin, en renforçant le soutien financier de l'État aux opérations de réhabilitation.

● **Associer le parc privé à la stratégie de réhabilitation**. En outre, il est indispensable d'associer le parc de logements privés à la trajectoire de réhabilitation du bâti dans les Outre-mer, alors que le parc privé représente 80 % du parc de logements dans le DROM et est souvent marqué par l'inconfort, la vacance ou l'insalubrité : adaptation des outils de financement au regard de la diversité des besoins, mobilisation renforcée des aides déployées par les opérateurs pour la revitalisation des centres-villes et la rénovation des copropriétés dégradées, etc. À cet égard, dans son *Livre blanc de l'habitat Outre-mer*, l'USHOM recommande notamment de « *promouvoir une stratégie d'amélioration de l'habitat vers les propriétaires-occupants modestes et très modestes pour aller vers la neutralité carbone et l'adaptation des logements au vieillissement de la population* » (2), de « *mettre en place une unicité de management des aides à l'amélioration de l'habitat de l'État (propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs), simplifier et coordonner les multiples aides vers les propriétaires-occupants, leur faciliter l'accès aux prêts bancaires, mettre à disposition des propriétaires-occupants un accompagnement humain de "*A à Z*", neutre et gratuit* » (3) et d'« *augmenter l'efficience des boîtes à outils (Anah, ANRU et ANCT) pour revitaliser les centres-villes, les quartiers et les copropriétés* » (4). C'est dans cette perspective de projet urbain global adapté aux territoires que vos rapporteurs jugent capital de mettre en œuvre un plan de rénovation du parc privé ultramarin, au profit de la recomposition des logements existants, de l'amélioration du cadre de vie et du renforcement des services aux habitantes et aux habitants.

(1) Réponses écrites de 2terHabitat au questionnaire de la mission.

(2) USHOM, Livre blanc de l'habitat Outre-mer, *2024, mesure n° 18, p. 80.*

(3) Ibid.*, mesure n° 19, p. 80.*

(4) Ibid.*, mesure n° 23, p. 84.*

Recommandation n° 35 : Associer à la politique ultramarine du logement social un objectif de réhabilitation du parc de logements privés dans les Outre-mer, en assurant un déploiement plus systématique des aides de l'État et de ses opérateurs.

2. Améliorer la fluidité des parcours de l'hébergement jusqu'au logement

a. Accroître l'offre de solutions d'hébergement généraliste

Dans un contexte marqué par la profonde inadéquation des solutions d'hébergement aux besoins constatés, vos rapporteurs ont pu constater au cours de leurs travaux un manque critique de cohérence entre politique du logement et politique de l'hébergement dans les Outre-mer (1). Or, l'existence de solutions d'hébergement constitue, pour les personnes se trouvant dans les situations de grande précarité, un gage indispensable pour l'accès à un logement pérenne (2). Dans ces conditions, un affermissement considérable des moyens consacrés à la stratégie Logement d'abord 2 (LDA 2) dans les DROM revêt un caractère primordial.

En premier lieu, un constat édifiant, mais extrêmement problématique s'est imposé au cours des travaux de la mission : alors que les dépenses effectives réalisées sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* (qui finance les moyens de la lutte contre l'exclusion sous le pilotage de la Dihal) ont augmenté de 60 % entre 2017 et 2025, passant de 1 963 à 3 132 millions d'euros, et que les capacités d'accueil au sein du parc d'hébergement généraliste ont crû de 37 % sur la période dans la France entière, **cette multiplication des moyens n'a pas bénéficié aux Outre-mer**. D'une part, le déploiement de la stratégie LDA 2 s'est en réalité accompagné d'une préoccupante diminution des moyens dans les DROM : ainsi, les crédits consacrés à l'offre d'hébergement au titre des exécutions budgétaires 2024 et 2025 y sont marqués par une diminution de 61,2 à 59,4 millions d'euros des AE consommées, soit une baisse de 2,9 % d'une année à l'autre – alors même que ces crédits font l'objet d'une consommation presque intégrale chaque année.

D'autre part, malgré l'existence d'indicateurs signalant une précarité accrue dans les DROM, et alors que la population ultramarine représente 4,15 % de la population française totale au 1er janvier 2026, l'État consacre seulement 1,9 % des AE (59,4 millions d'euros, pour un total de 2 936,7 millions d'euros ouverts en LFI 2025) et 2,0 % des CP (58,6 millions d'euros, pour un total de 2 961,5 millions d'euros ouverts en LFI 2025) du programme 177 aux Outre-mer. Cette proportion

---

(1) Cette situation est d'autant plus critique qu'à l'heure actuelle, l'enquête « Sans domicile *» de l'Insee ne couvre toujours pas les DROM, empêchant d'élaborer une connaissance détaillée des besoins.*

*(2) Comme le note ainsi la FPLD (*Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions*, 2026, p. 20), alors que les DROM font face à une saturation inédite des solutions d'hébergement, de logement temporaire ou de mise à l'abri, «* le développement de l'éventail des dispositifs existants […] semble aujourd'hui plus que jamais indispensable au regard de l'importance et de la diversité des besoins : hommes isolés en errance souffrant éventuellement de troubles addictifs et/ou en santé mentale, jeunes en rupture et/ou sortants de l'aide sociale à l'enfance (ASE), femmes victimes de violence mais aussi sortants d'habitat insalubre, enfants non pris en charge par le 115, etc. *»*

représente une dépense en matière de prévention de l'exclusion et de conduite des politiques d'hébergement de l'ordre de 20,5 euros par an par résidente ou résident ultramarin, contre 42,5 euros par personne en moyenne nationale, soit **une dépense deux fois moins importante en faveur des territoires ultramarins**.

RÉPARTITION PAR TERRITOIRE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT EN MATIÈRE DE POLITIQUE D'HÉBERGEMENT (AE OUVERTES EN LFI 2025 SUR LE P177)

Territoire	Crédits ouverts en AE sur le P177 en LFI 2025	Exécution budgétaire 2025 (AE)	Taux d'exécution en 2025 par rapport aux crédits mis à disposition (AE)	Proportion des crédits du P177 en 2025 (AE)	Dépense annuelle par habitant pour la politique d'hébergement en 2025
Guadeloupe	9,1 M€	9,06 M€	100,0 %	0,3 %	23,7 €/hab.
Guyane	7,5 M€	7,9 M€	99,7 %	0,2 %	25,12 €/hab.
Martinique	8,1 M€	8,1 M€	99,91 %	0,2 %	22,57 €/hab.
La Réunion	18,3 M€	18,4 M€	100 %	0,6 %	20,09 €/hab.
Mayotte	11 M€	15,5 M€	97,33 %	0,4 %	32,52 €/hab.
Nouvelle-Calédonie	197 205 €	192 999 €	100,0 %	-	0,73 €/hab.
Saint-Pierre-et-Miquelon	230 000 €	229 600 €	100,0 %	-	39,7 €/hab.
Total Outre-mer (DROM + COM)	54,5 M€	59,4 M€	-	1,9 %	20,5 €/hab.
Total France entière	2 936,7 M€	-	-	100 %	42,5 €/hab.

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après données Dihal et PAP du P177.

Un pilotage de la lutte contre l'exclusion opéré par la Dihal dans les Outre-mer

Dans les DROM, la Dihal assure la coordination interministérielle de la lutte contre l'exclusion *via* le pilotage du P177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* (3,2 milliards d'euros dans le PLF pour 2026, contre 2,9 dans la LFI 2025), qui finance la mise en œuvre du plan LDA 2 (2023-2027). Ce programme contribue notamment à la prévention de l'exclusion (action 11), au développement du logement adapté (action 12), avec la création de places de logement en pensions de famille et dans des résidences d'accueil (aide au logement temporaire, places d'hébergement d'urgence et d'insertion, veille sociale) et un soutien à l'intermédiation locative (logements du parc privé proposant une solution abordable avec un accompagnement et une gestion adaptée), ainsi qu'à la conduite et à l'animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale (action 14) [(1)].

Pour les Outre-mer, les orientations de la stratégie LDA 2 se traduisent par des objectifs chiffrés et territorialisés, avec une cible pour 2027 de délivrance de 1 100 agréments de résidences sociales, de 500 ouvertures de places en pensions de famille et de 1 460 ouvertures de places d'intermédiation locative. En outre, la Dihal, en coordination avec la DGOM, accompagne les acteurs du logement ultramarin dans le déploiement des conventionnements pour l'APL-Foyer, afin de renforcer l'offre existante en termes de résidences sociales. Par ailleurs, le soutien apporté par la délégation aux territoires de mise en œuvre accélérée du plan LDA (44 dans la France entière) se traduit dans les DROM par un renforcement des partenariat locaux et de l'appui technique auprès de

(1) PAP du P177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables, *annexe au PLF pour 2026, pp. 19-20.*

4 collectivités : la communauté d'agglomération de Dembéni-Mamoudzou à Mayotte (soutenue depuis le premier appel à manifestation d'intérêt en 2018, à hauteur de 574 000 euros), le département de La Réunion (3,28 millions d'euros), la communauté d'agglomération de l'espace Sud Martinique (673 000 euros) et la communauté d'agglomération du Centre Littoral en Guyane (656 000 euros, ces trois derniers territoires étant soutenus depuis le second appel à manifestation d'intérêt passé en 2021).

En second lieu, au-delà de cette iniquité budgétaire, les résultats de la stratégie LDA 2 témoignent, dans les DROM, d'un manque flagrant d'ambitions. En effet, confrontés à une série de freins multiples (insuffisance des financements, taille des opérateurs, déficit en matière d'ingénierie, disponibilité et coût du foncier), les avancées opérationnelles s'avèrent vivement contrastées. D'une part, le plan Logement d'abord 1 (LDA 1, 2018-2022) s'était achevé avec des résultats en demi-teinte par rapport aux attentes. Ainsi, les deux indicateurs élaborés pour la période (2018-2022), à savoir la création de places en intermédiation locative (IML) et en pensions de famille, signalaient déjà une atteinte des objectifs très limitée : de fait, sur les 40 000 places en IML créées au total sur la période, seules 314 l'ont été en Guadeloupe, 0 en Martinique, 117 en Guyane et 374 à La Réunion, soit des taux d'atteinte de l'objectif respectivement de l'ordre de 57, 0, 43,3 et 30,5 %. En ce qui concerne le second objectif, sur les 7 200 places en pensions de famille créées dans la France entière (taux d'atteinte de l'objectif de 72 %), seules 42 l'ont été en Guadeloupe, 74 en Martinique, 23 en Guyane et 96 à La Réunion, soit des taux d'atteinte de l'objectif respectivement de 40,4, 78, 56 et 41 % (1). D'autre part, pour les années 2023-2025, dans le cadre de la deuxième édition de la stratégie, le nombre cumulé d'attributions et de créations de places traduit la même difficulté d'atteindre les objectifs fixés dans les DROM, avec des indicateurs d'avancement globalement en retrait par rapport à ceux observés dans l'Hexagone.

BILAN À MI-PARCOURS DU PLAN LOGEMENT D'ABORD 2 DANS LES DROM (2025)

indicateurs / régions	France	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Attributions de LLS aux personnes hébergées nombre	52 128	60	48	55	387	7
% atteinte de l'objectif	*95*	*66*	*73*	*59*	*73*	*sans objet*
nombre d'attributions de LLS aux pers. se disant sans abri nombre	32 264	56	42	154	872	41
% atteinte de l'objectif	*108*	*52*	*65*	*121*	*139*	*sans objet*
créations de places en IML nombre	18 693	57	115	93	405	268
% atteinte de l'objectif	104	*51*	*105*	*87*	*113*	*128*
réations de places en PF nombre	3 662	52	0	25	170	0
% atteinte de l'objectif	*72*	*135*	*0*	*125*	*45*	*0*

Source : Réponses écrites de la Dihal au questionnaire de la mission.

(1) Réponses écrites de la Dihal au questionnaire de la mission.

Dans ce contexte, il importe de rehausser significativement les moyens consacrés à la politique d'hébergement dans les DROM : construction de nouvelles places d'hébergement généraliste, renforcement des moyens des service intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) (1), multiplication du nombre d'accueils de jours (au nombre de 21 seulement en 2025), ou encore développement d'une offre de mise à l'abri pour les personnes victimes de violences.

Recommandation n° 36 : Accroître significativement les moyens consacrés à la politique d'hébergement dans les DROM, afin de résorber l'écart critique constaté avec l'Hexagone en matière de financements et de structures d'accueil.

b. Encourager la dynamique d'accession sociale à la propriété

● **Résorber les freins limitant le recours aux dispositifs d'accession sociale**. En parallèle de l'aménagement du parc social, vos rapporteurs sont en outre convaincus que le développement d'une offre rénovée d'accession sociale à la propriété permettrait d'apporter une réponse adéquate aux aspirations des populations dans les Outre-mer, tout en constituant un levier de facilitation de la rotation au sein du parc de logements sociaux. Or, la dynamique de l'accession sociale souffre d'un lent essoufflement depuis le début des années 2010, en raison de l'augmentation des coûts de revient des opérations et d'un manque d'intérêt des opérateurs. De fait, l'étude de la trajectoire des financements et des livraisons de logements en accession sociale dans les DROM révèle une importante diminution, de 533 logements livrés en 2013 à 60 en 2025, et de 565 logements financés en 2013 à 192 en 2025, alors que la production dépassait une moyenne de 400 constructions neuves par an entre 2010 et 2017, mais a connu depuis lors un déclin significatif. Cette baisse serait en partie corrélée à la suppression en 2018 de l'allocation logement-accession, qui a fragilisé le modèle de l'accession sociale dans les DROM, à la raréfaction du foncier disponible ainsi qu'à l'allongement des délais administratifs pour l'instruction des dossiers.

Dans ce contexte, vos rapporteurs préconisent **d'affermir le dynamisme de l'accession sociale à la propriété**, en complément de l'aménagement du parc locatif. Alors que l'enjeu est aujourd'hui de trouver les outils adaptés pour produire des logements à des prix abordables et avec un niveau de soutien public qui se raréfie, il importe de donner à l'accession sociale une place adéquate dans les priorités de la LBU et les objectifs stratégiques du PLOM 3, pour en faire un outil de fluidification des parcours résidentiels, dans des territoires où l'on observe une préférence marquée pour l'accession à la propriété plutôt que pour la location, et pour la maison individuelle plutôt que pour l'appartement (2).

---

(1) Art. L. 345-2 du code de l'action sociale et des familles.

(2) La Fédération des Coop'HLM indique ainsi, dans ses réponses au questionnaire de la mission, proposer « des opérations de maisons individuelles isolées ou en bande qui correspondent aux attentes du public ».

ÉVOLUTION DES LOGEMENTS FINANCÉS EN ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ DANS LES DROM (2021-2025)

Territoire	Opération	2021	2022	2023	2024	2025
Guadeloupe	**Accession à la propriété**	**6**	**4**	**3**	**114**	**81**
	LES (et PSLA jusqu'en 2023)	*6*	*4*	*3*	*4*	*3*
	PSLA				*110*	*78*
Martinique	**Accession à la propriété**	**22**	**14**	**7**	**1**	**-**
	LES (et PSLA jusqu'en 2023)	*22*	*14*	*7*	*1*	
	PSLA				-	
Guyane	**Accession à la propriété**	**-**	**-**	**23**	**16**	**30**
	LES (et PSLA jusqu'en 2023)	-	-	*23*	*10*	*4*
	PSLA				*6*	*26*
La Réunion	**Accession à la propriété**	**99**	**72**	**85**	**106**	**81**
	LES (et PSLA jusqu'en 2023)	*99*	*72*	*85*	*38*	*33*
	PSLA				*68*	*48*
Mayotte	**Accession à la propriété**	**3**	**4**	**1**	**-**	**-**
	LATS - LAS (et PSLA jusqu'en 2023)	*3*	*4*	*1*	-	-
	PSLA				-	-
Total 5 DROM	**Accession à la propriété**	**130**	**94**	**119**	**237**	**192**
	LES (et PSLA jusqu'en2023)	*130*	*94*	*119*	*53*	*40*
	PSLA				*184*	*152*

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

ÉVOLUTION DES LOGEMENTS LIVRÉS EN ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ DANS LES DROM (2021-2025)

Territoire	Opération	2021	2022	2023	2024	2025
Guadeloupe	**Accession à la propriété**	**51**	**17**	**20**	**26**	**8**
	LES (et PSLA jusqu'en 2023)	*51*	*17*	*20*	*2*	
	PSLA				*24*	*8*
Martinique	**Accession à la propriété**	**15**	**19**	**10**	**5**	**6**
	LES (et PSLA jusqu'en 2023)	*15*	*19*	*10*	*5*	*6*
	PSLA				-	-
Guyane	**Accession à la propriété**	**1**	**1**	**-**	**24**	**1**
	LES (et PSLA jusqu'en 2023)	*1*	*1*	-	*2*	*1*
	PSLA				*22*	-
La Réunion	**Accession à la propriété**	**53**	**62**	**-**	**57**	**45**
	LES (et PSLA jusqu'en 2023)	*53*	*62*	-	*12*	*25*
	PSLA				*45*	*20*
Mayotte	**Accession à la propriété**	**-**	**13**	**36**	**14**	**-**
	LATS - LAS (et PSLA jusqu'en 2023)	-	*13*	*36*	*14*	-
	PSLA				-	-
Total 5 DROM	**Accession à la propriété**	**120**	**112**	**66**	**126**	**60**
	LES, LATS - LAS (et PSLA jusqu'en 2023)	*120*	*112*	*66*	*35*	*32*
	PSLA				*91*	*28*

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

Recommandation n° 37 : Renforcer les dispositifs d'accession sociale à la propriété pour fluidifier les parcours résidentiels dans les DROM, *via* la dynamisation du prêt social location-accession et du logement évolutif social.

Des motifs variés expliquant les difficultés de l'accession sociale à la propriété

Comme le souligne l'USH, cette faiblesse de la dynamique de financements et de livraisons de logements en accession sociale à la propriété illustre la difficulté persistante à développer l'accession sociale dans les DROM, « *alors même que ce dispositif est essentiel pour répondre aux besoins et aux modes d'habiter des classes moyennes inférieures et des jeunes ménages primo-accédants, souvent confrontés à des barrières importantes sur le marché immobilier. Plusieurs facteurs freinent cette dynamique : la hausse des coûts de construction et du foncier, la solvabilité limitée des ménages, la complexité de mise en œuvre de dispositifs comme le prêt social location-accession (PSLA), le resserrement des conditions d'emprunt, ou encore la complexité des montages opérationnels.* » (1) En conséquence, alors que le besoin d'accompagnement des parcours résidentiels vers l'accession à la propriété est particulièrement fort, la stabilisation des livraisons et des financements de logements en accession sociale revêt un enjeu majeur, en tant que levier efficace d'insertion résidentielle.

De même, la DEAL de La Réunion relève que l'accès au prêt constitue le premier frein à l'accession sociale. En effet, « *l'accession sociale occupe une place beaucoup trop faible dans la diversité des réponses aux besoins en logements. Pourtant, elle fait partie intégrante du parcours résidentiel nécessaire pour donner du souffle au logement locatif, social et privé. Plébiscitée par les collectivités territoriales, elle représente moins d'une centaine de logements par an financés ces dernières années. Les programmes développés en PSLA par les bailleurs sociaux restent trop timides, mais le produit est trop souvent jugé complexe à mettre en œuvre, notamment car le taux d'échec des bénéficiaires au moment du passage à la phase acquisitive pour décrocher un emprunt auprès des banques est extrêmement élevé (100 % pour certaines opérations). Si le PSLA en souffre, le LES, produit phare des Outre-mer depuis plusieurs décennies, pourrait totalement cesser, alors que la demande existe.* » (2) Ces difficultés sont en outre exacerbées par l'augmentation des coûts, qui a alourdi dans les faits la part des prêts dans les plans de financement des opérations, à niveau de soutien public constant.

● **Renforcer le soutien au bail réel solidaire (BRS)**. De plus, levier d'avenir pour résorber les problématiques foncières et favoriser l'accès au logement dans les DROM, le BRS (3) gagnerait à faire l'objet d'un soutien plus marqué de la part des pouvoirs publics. Cet outil prometteur, conditionné à l'existence d'organismes de foncier solidaire (OFS), est aujourd'hui insuffisamment mobilisé, alors même que la pression foncière et la hausse des prix excluent une large partie des ménages de l'accession à la propriété et entravent le déroulement des opérations de construction de logements. En effet, le BRS constitue une offre permettant de garantir un logement durablement abordable, au moyen de la dissociation de la propriété du foncier et de celle du bâti. Comme le précise la DGOM, « *le foncier d'un logement en BRS demeure la propriété permanente de l'OFS, tandis que le ménage preneur occupe le bien à titre de résidence principale et est propriétaire des droits réels immobiliers. Ce mécanisme de dissociation permet de diminuer de manière importante le prix du logement et d'être en adéquation avec les ressources*

(1) Réponses écrites de l'USH au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la DEAL de La Réunion au questionnaire de la mission.

(3) Art. L. 255-3 du code de la construction et de l'habitation.

des ménages modestes. Le ménage s'engage ensuite à verser une redevance foncière à l'OFS, mensuellement, durant toute la durée du bail » (1), qui peut s'étendre de 18 à 99 ans, être renouvelé et faire l'objet d'une cession ou d'une transmission par voie de succession.

Cependant, le modèle économique du dispositif, qui repose sur diverses exonérations (2), demeure fragile, en particulier en l'absence du bénéfice du crédit d'impôt sur l'investissement productif dans les Outre-mer. Afin de consolider l'équilibre économique des opérations de construction de logements en BRS et soutenir la dynamique d'extension de ce mécanisme dans les DROM, vos rapporteurs recommandent donc d'appliquer à ces opérations le bénéfice du crédit d'impôt en faveur des investissements productifs neufs (3), en y intégrant notamment le coût d'achat du foncier au crédit d'impôt.

Recommandation n° 38 : Résorber les obstacles entravant le déploiement des opérations en bail réel solidaire (BRS), destinées à favoriser l'accession sociale à la propriété, et appliquer à ces opérations le bénéfice du crédit d'impôt en faveur des investissements productifs neufs réalisés dans les Outre-mer (art. 244 *quater* W du code général des impôts), en intégrant notamment le coût d'achat du foncier au crédit d'impôt.

3. Conforter la continuité des parcours résidentiels

a. Accentuer le soutien aux modalités de logement alternatives

● **Affermir l'appui de l'État et des collectivités aux dispositifs d'intermédiation locative**. Si le secteur de l'habitat social ultramarin repose principalement sur des sociétés d'économie mixte (SEM), il voit également se développer des modèles alternatifs autour d'initiatives structurantes. Outre les acteurs de l'économie mixte et les entreprises sociales pour l'habitat (ESH), des structures coopératives et associatives contribuent à alimenter l'offre d'habitat social par des activités spécifiques. Ainsi, spécialisé dans l'accession sociale à la propriété, le modèle coopératif se développe, à l'initiative des collectivités et avec le soutien des bailleurs locaux (4), suivant le schéma suivant : « *une demande des collectivités, un appui des bailleurs locaux qui intègrent la gouvernance et une*

---

(1) DGOM, Les aides financières au logement en Outre-mer, *2025, p. 69.*

(2) Exonération de la taxe de publicité foncière pour les BRS entre un OFS et un opérateur (art. 743 du code général des impôts – CGI) ; application d'un taux réduit d'impôt sur les sociétés en cas de cession de locaux professionnels ou de terrains à bâtir (art. 210 F du CGI) ; exonération de l'impôt sur le revenu pour les plus-values réalisées par un particulier lors d'une vente d'immeuble à un OFS (art. 150 U du CGI) ; TVA à taux réduit pour les logements en BRS de 2,10 % dans les DROM ; possibilité d'une exonération de la TFPB sur les logements en BRS sur délibération des collectivités ; enfin, bénéfice du PTZ.

(3) Art. 244 quater *W du code général des impôts*

(4) Alors que, durant de nombreuses années, la Société Pointoise d'HLM de la Guadeloupe était l'unique société coopérative d'HLM ultramarine. Outre la gestion d'environ 2 000 logements locatifs sociaux, elle a récemment développé une activité d'accession sociale à la propriété reposant sur les dispositifs de prêt social location-accession (PSLA) et de PSLA très social (PSLATS).

contribution de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM à la capitalisation et à la montée en compétence » (1).

Ainsi, en Guyane, l'activité de la coopérative Cap Accession a été lancée à la demande de la collectivité avec l'appui de la Société Pointoise d'HLM et de bailleurs. À ce jour, elle produit environ 50 logements par an, mais aspire à atteindre un rythme annuel de production de 100 à 200 logements. De même, en 2021, la Communauté d'agglomération de Dembeni-Mamoudzou (CADEMA) et la Communauté de communes du Sud (CC du Sud) ont fondé la coopérative Hippocampe Habitat, agréée organisme HLM la même année ; celle-ci a entamé son développement en 2025 avec deux premières opérations identifiées sur le territoire. La coopérative mahoraise vise une production de 200 logements par an d'ici 5 ans. Enfin, en Martinique, La Case Martiniquaise a été créée à l'initiative de la collectivité territoriale avec le soutien de quatre bailleurs locaux ; consacrée à l'accession sociale à la propriété, cette coopérative a été agréée organisme HLM au début de l'année 2026 et devrait prochainement démarrer son activité. Dans ces circonstances, le modèle coopératif présente deux intérêts principaux : d'une part, le statut de société coopérative d'intérêt collectif (SCIC) à capital variable permet de fédérer une pluralité d'acteurs publics et privés autour d'un projet partagé dans un cadre souple et évolutif ; d'autre part, la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM souligne qu'elle et ses adhérentes disposent d'une expertise sur l'accession sociale à la propriété qui « *permet aux porteurs de projets d'avoir accès à un accompagnement renforcé et large leur permettant un démarrage d'activité rapide et sécurisé* » (2).

De même, des acteurs associatifs polyvalents contribuent au **développement de l'offre locative sociale par des activités d'intermédiation locative** et le lancement de premiers projets en maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI). Ainsi, la Fédération SOLIHA dispose de trois agences immobilières sociales (AIS) dans les DROM, implantées à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique pratiquant l'intermédiation locative à des échelles variées ; à titre d'illustration, l'AIS Antilles, située en Martinique, gère plus de 1 000 logements ; l'association SOLIHA Mayotte mène également des actions d'intermédiation en location et en sous-location. Parallèlement, la Fédération des associations et des acteurs pour la promotion de l'insertion par le logement (FAPIL) compte dans son réseau d'agences immobilières à vocation sociale (AIVS) trois structures respectivement localisées à La Réunion, en Guyane et en Martinique.

Face aux contraintes foncières ultramarines, l'intermédiation locative constitue **un levier intéressant de mobilisation et de transformation du parc de logements**. Or, la FAPIL et la Fédération SOLIHA s'accordent à constater l'insuffisance des dispositifs incitatifs existants. À cet égard, les représentants de la FAPIL soulignent que le dispositif Loc'Avantages « *ne bénéficie pas aux personnes qui ne paient pas d'impôt sur le revenu. À La Réunion, qui est un territoire de mise*

(1) Réponses écrites de la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM au questionnaire de la mission.
(2) Ibid.

en œuvre accélérée du plan Logement d'abord, la collectivité a engagé 350 000 euros de primes supplémentaires au Loc'Avantages, ce qui a permis de provoquer un effet de levier sur la captation. Cet exemple prouve que le dispositif fiscal peut fonctionner mais que son adaptation est encore insuffisante » (1).

Les différentes formes d'intermédiation locative (2)

L'intermédiation locative, qui vise à mobiliser des logements du parc privé à des fins sociales, peut revêtir deux principales formes : **la location/sous-location**, qui consiste pour une association agréée (3) à louer un logement à un propriétaire-bailleur pour une durée de trois ans renouvelable (à ce titre, elle assure le versement des loyers et des charges, l'entretien courant et, le cas échéant, la remise en état du bien ; le logement est ensuite mis à la disposition d'un ménage accompagné par l'association), et le recours par un propriétaire-bailleur aux services d'une AIS dans le cadre d'**un mandat de gestion** (mise en relation par l'AIS du propriétaire-bailleur avec un ménage accompagné et établissement d'un bail d'une durée minimale de trois ans entre les deux parties ; l'AIS assure le versement des loyers et, selon les besoins des locataires, peut proposer des actions d'accompagnement social). En contrepartie de cette démarche de conventionnement (conditionnée au respect de plafonds de loyers et de ressources des locataires), les propriétaires-bailleurs peuvent bénéficier de différentes aides, telles qu'une aide aux travaux versée par l'Anah et permettant, sous conditions, de financer des travaux d'amélioration ou de réhabilitation du logement (4), le dispositif Loc'Avantages (bénéficie d'une réduction de l'impôt sur le revenu dont le taux varie selon le type de convention conclue, ce régime étant applicable aux DROM pour les demandes de convention effectuées entre le 1er mars 2022 et le 31 décembre 2027) ou encore une prime d'intermédiation locative d'un montant de 1 000 euros dans le cadre d'une location/sous-location et de 2 000 euros en cas de recours à un mandat de gestion.

Dans ce contexte, vos rapporteurs appellent donc au développement de l'offre de logements alternatifs au modèle classique du parc social, en favorisant le développement des activités d'intermédiation locative et en accroissant le soutien aux sociétés coopératives dans les DROM.

Recommandation n° 39 : Accroître l'offre de logements sociaux alternatifs au modèle traditionnel dans les DROM, en favorisant le développement des activités d'intermédiation locative et en accroissant le soutien de l'État et des collectivités aux sociétés coopératives.

● **Accroître l'offre de résidences sociales**. Enfin, malgré des besoins très élevés, l'offre de pensions de famille, de résidences sociales, de foyers de jeunes travailleurs (FJT) ou de résidences autonomie reste particulièrement faible dans les DROM par rapport à l'Hexagone. Au début de l'année 2024, les DROM comptaient, 652 places en pensions de famille et résidences accueil, ainsi que 349 places en FJT.

(1) Audition de la Fédération des associations et des acteurs pour la promotion de l'insertion par le logement (FAPIL), jeudi 2 avril 2026.

(2) Encadré réalisé d'après : ANIL, L'intermédiation locative, *mars 2026.*

(3) Art. L. 365-4 du code de la construction et de l'habitation.

(4) En 2025, l'enveloppe de l'Anah dédiée à cette aide était de l'ordre de 3,1 millions d'euros dans les DROM.

L'exemple du déficit de résidences sociales, révélateur de l'inadéquation du parc

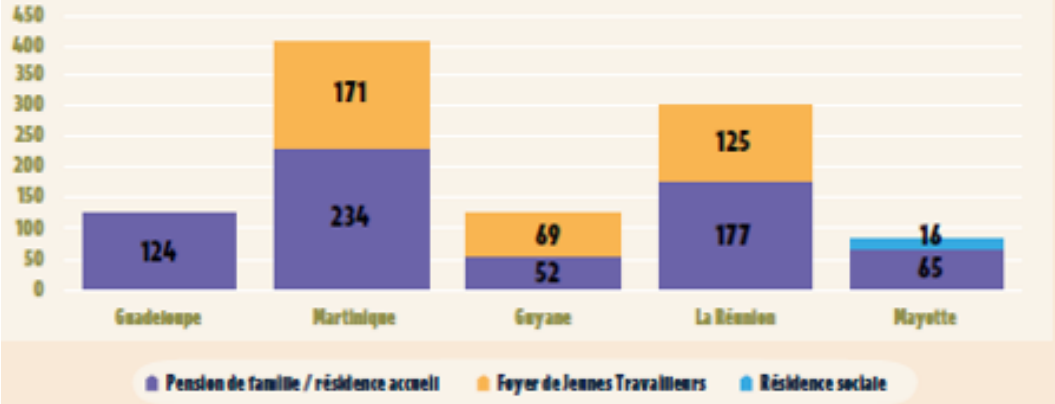
Dans les DROM, le taux d'équipement en résidences sociales s'avère inférieur à celui observé dans l'Hexagone, malgré des besoins nettement plus importants : 0,38 place pour 1 000 habitants, contre 3,02 places en moyenne dans la France entière. Comme s'accordent à le constater les différents acteurs locaux du logement accompagné et de la maîtrise d'ouvrage d'insertion, cette offre demeure largement insuffisante : 2 FJT en Martinique (dont un à réhabiliter), 2 à La Réunion et un seul en Guyane, après plusieurs fermetures en Guadeloupe et en Guyane. L'offre souffre en effet de plusieurs difficultés, d'ordre à la fois structurel et conjoncturel. Comme le note l'Union professionnelle pour le logement accompagné (Unafo) à cet égard, « *la plus grande partie de l'offre de logements accompagnés en pensions de famille et maisons-relais est récente, et fait l'objet par les gestionnaires d'entretiens courants ; elle est majoritairement adaptée et de bonne qualité. Les FJT de Martinique et de La Réunion sont en revanche plus anciens et nécessiteraient des travaux lourds, voire des démolitions-reconstructions.* » (1) D'autre part, les difficultés opérationnelles de mise en œuvre des opérations étaient auparavant accentuées par l'inéligibilité des résidences sociales ultramarines à l'APL-Foyer, qui entravait le développement de l'offre et accroissait les charges pesant sur les opérateurs. Or, le développement des logements-foyers doit favoriser l'accès au logement des publics les plus fragiles, qui n'ont pas toujours facilement accès au parc social.

Alors que les précédentes évolutions réglementaires ont notamment permis, dans le cadre du PLOM 2, l'ouverture de l'aide personnalisée au logement spécifique aux logements-foyers (APL-Foyer), il paraît impératif de consolider l'offre disponible. Dans ce contexte, le PLOM 3 prévoit notamment (action n° 6) une accélération de la construction de logements adaptés, avec un objectif d'ouverture de 500 places supplémentaires en pensions de famille et de 1 110 places supplémentaires en résidences sociales. Vos rapporteurs appellent à sécuriser cette dynamique en favorisant l'offre de logements adaptés et en renforçant les crédits consacrés par l'État et les collectivités au financement de ces structures.

Recommandation n° 40 : Consolider l'offre de logements adaptés dans les DROM, en accroissant le nombre de places disponibles en pensions de familles, en foyers de jeunes travailleurs et en résidences sociales et en renforçant les crédits consacrés par l'État et les collectivités au financement de ces structures.

(1) Réponses écrites de l'Union professionnelle pour le logement adapté (Unafo) au questionnaire de la mission.

NOMBRE DE PLACES EN PENSIONS DE FAMILLE, FOYERS DE JEUNES TRAVAILLEURS ET RÉSIDENCES SOCIALES DANS LES DROM EN 2024



Source : Fondation pour le logement des défavorisés, Le mal-logement dans les Outre-mer. Chiffres clés et propositions, *2026, p. 24.*

b. Favoriser le maintien dans le logement au moyen de dispositifs adaptés

Enfin, l'une des priorités relevées au cours des travaux de la mission correspond aux besoins observés en termes de gestion de proximité et d'activités d'animation sociale, destinées à favoriser le maintien dans le logement. En effet, acteurs de l'action sociale, les OLS ultramarins ont récemment modernisé leur gestion de proximité et leurs démarches de relation aux locataires.

À titre d'illustration, plusieurs organismes ont engagé une démarche de renforcement des effectifs internes dédiés aux missions de proximité ; ainsi, les SIDOM ont adopté un plan visant à recruter 300 gardiens, réalisé à 80 % à la fin de l'année 2024, afin de « *rendre plus réactive la gestion de proximité* » (1) ; parallèlement, la présence de conseillers sociaux a été généralisée dans l'ensemble de leurs agences locatives. Les ESH ont également accru leurs ressources humaines consacrées à la gestion de proximité : en Guadeloupe, la SIKOA a par exemple internalisé la fonction de gardien en 2020 par le recrutement de 17 « *médiacteurs* » à l'issue d'un parcours de formation qualifiant (2). Chacun d'entre eux est chargé, pour un patrimoine défini, des missions de gestion locative quotidienne, à l'instar du recouvrement des loyers par carte bancaire, du recueil des réclamations des locataires et du contrôle des prestations d'entretien. Cette démarche d'amélioration de la relation de service se traduit également par la création de nouveaux points de contact avec les locataires. À cet égard, OZANAM organise, par exemple, des « *actions d'"aller-vers" […] afin d'apporter une présence globale du bailleur* » (3). Outre les guichets et dispositifs d'accueil physiques, les OLS ultramarins se sont de plus dotés de services Extranet accessibles à tous les locataires.

Au-delà des missions de gestion locative, plusieurs bailleurs ont mis en œuvre des actions visant à renforcer l'accompagnement social de leurs locataires. Ces initiatives couvrent un large spectre de thématiques : aides matérielles aux

(1) Réponses écrites de CDC Habitat au questionnaire de la mission.

(2) ANCOLS, Rapport de contrôle de la Société anonyme d'HLM de la Guadeloupe (SIKOA), *2023, p. 66.*

(3) Réponses écrites de OZANAM au questionnaire de la mission.

locataires [1], prévention des impayés [2], accès aux droits et à l'emploi [3], accompagnement scolaire [4], lutte contre l'isolement des personnes âgées [5], lutte contre les addictions [6], etc. Certains OLS se sont dotés d'une direction ou d'un service dédié à ces missions ; à La Réunion, la SHLMR dispose ainsi d'une direction de l'action sociale, dont le budget annuel est d'environ 4 millions d'euros (masse salariale comprise) [7]. D'autre organismes ont également créé des espaces de rencontre destinés à susciter du lien social entre les résidents (la SIG déploie ainsi un réseau de « *Bik Bo Kaz* », des tiers-lieux solidaires, inclusifs et partenariaux impliquant notamment les collectivités territoriales, les associations locales, les organismes de sécurité sociale et France Travail [8]), ou développé des partenariats avec les acteurs associatifs autour d'évènements culturels et sportifs.

L'abattement de la taxe foncière, un levier d'amélioration du cadre de vie

Dans une optique partenariale d'amélioration du cadre de vie des locataires du parc social, l'article 1388 *bis* du code général des impôts prévoit un abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en faveur des OLS propriétaires de logements situés dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). La perte de recette fiscale qui en résulte pour les collectivités est compensée à hauteur de 40 % par l'État. En contrepartie, les bailleurs s'engagent sur des actions « *ayant pour but d'améliorer la qualité du service rendu aux locataires* » [9]. Cet engagement prend la forme d'une convention conclue entre l'OLS, la commune, l'EPCI et les services de l'État, annexée au contrat de ville. À l'échelle nationale, entre 2016 et 2019, 32 % des dépenses valorisées au titre de l'abattement de TFPB étaient consacrées à des petits travaux d'amélioration de la qualité du service, 17 % au renforcement de la présence du personnel de proximité et 16 % à l'animation, au lien social et au vivre-ensemble [10].

Ce dispositif fiscal constitue **un levier essentiel d'amélioration du cadre de vie des locataires** du parc social ultramarin. L'Agence nationale de la cohésion des territoires

(1) Réponses écrites de la SEDRE au questionnaire de la mission : « une conciergerie a été expérimentée sur le territoire de la commune de Saint-Paul afin d'accompagner nos résidents dans leur vie quotidienne ».

(2) Réponses écrites de la SIDR au questionnaire de la mission : « la SIDR déploie une politique active et structurée de prévention des impayés, fondée sur un accompagnement social de proximité, la mobilisation des dispositifs de droit commun et des associations partenaires et le développement d'outils favorisant l'accès aux droits et la solvabilisation durable des locataires ».

(3) Ibid. *Depuis 2022, la SIDR s'appuie sur la plateforme digitale KLARO, outil de lutte contre le non-recours. Au 1er trimestre 2026, 9 206 locataires y étaient inscrits et 1 634 aides ont pu être obtenues. Leur montant moyen s'élève à 1 209 euros.*

(4) Réponses écrites de la SIM au questionnaire de la mission : « la SIM offre un service de soutien scolaire à ses locataires avec l'opérateur CADOMIA ».

(5) Réponses écrites de la SIG au questionnaire de la mission : la SIG a, par exemple, mis en place un « partenariat avec les petits frères des pauvres, pour lutter contre l'isolement des personnes âgées ».

(6) SHLMR, Rapport d'activité 2024, *2025, p. 21. En 2024, la SHLMR a mené 34 actions socio-sanitaires, notamment en matière de nutrition, de prévention des violences et des addictions*.

(7) Réponses écrites de la SHLMR au questionnaire de la mission.

(8) Réponses écrites de la SIG au questionnaire de la mission.

(9) Art. 1388 bis *du Code général des impôts.*

(10) Cour des comptes, L'abattement de la taxe foncière pour les bailleurs sociaux, *2025, p. 42. Par ailleurs, 14 % de ces dépenses sont allouées à des actions de sur-entretien, 10 % à l'amélioration de la tranquillité résidentielle, 8 % à la gestion des déchets et au traitement des épaves, et 2 % à la concertation et la sensibilisation des locataires.*

(ANCT) souligne ainsi que, à La Réunion, le « *montant total de l'exonération de TFPB [est] supérieur aux crédits socles d'intervention de la politique de la ville (près de 6 millions d'euros annuels contre 4,7 millions d'euros)* » (1). En Guyane, sur les six communes disposant de QPV, quatre ont conclu des conventions d'abattement de la TFPB pour la période 2025-2030. Au total, 4 587 logements sont concernés pour un montant d'abattement prévisionnel de 1,22 million d'euros. Dans le cadre de la convention conclue pour la commune de Saint-Laurent-du-Maroni, il est par exemple prévu que 2terHabitat consacre environ 33 % du montant de l'abattement à des actions de médiation sociale, 19 % à des petits travaux d'amélioration du cadre de vie, 13 % à la mise à disposition de locaux associatifs et 9 % à des actions d'insertion (2).

Le caractère partenarial et négocié de ce dispositif lui confère une souplesse appréciée par l'ensemble de parties prenantes. Dans un contexte budgétaire contraint, la commune de Cayenne a, par exemple, pris la décision de concentrer les moyens disponibles sur 1 426 logements localisés dans trois secteurs « *où les besoins sont les plus critiques et l'impact sera d'autant plus important que des projets de rénovation et d'amélioration du cadre de vie sont en cours* » (3). Toutefois, la Cour des comptes regrette l'hétérogénéité et, pour certains territoires, l'inefficacité du pilotage de ce dispositif par l'État (4).

ABATTEMENTS DE TFPB PRÉVUS DANS LE CADRE DES CONVENTIONS ANNEXÉES AUX CONTRATS DE VILLE 2025-2030 EN GUYANE

Commune	Bailleur social	Nombre de logements concernés	Montant prévisionnel de l'abattement
Cayenne	SIGUY (2terHabitat)	1 426	323 980 €
Kourou	SIGUY (2terHabitat)	1 078	298 380 €
Macouria	/	/	/
Matoury	SEMSAMAR	761	224 023 €
	SIGUY - SIMKO (2terHabitat)	450	134 228 €
Rémire-Montjoly	/	/	/
Saint-Laurent-du-Maroni	SIGUY (2terHabitat)	872	241 037 €
TOTAL		4 587	1 221 648 €

Note : Les contrats de ville 2025-2030 des communes de Macouria et de Rémire-Montjoly ne mobilisent pas le dispositif d'abattement de la TFPB au titre de l'article 1388 bis *du code général des impôts.*

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après les contrats de ville des communes guyanaises.

Dans ce contexte, CDC Habitat juge prioritaire de continuer à renforcer les réseaux de gestion locative dans les Outre-mer, pour conforter la relation clients : « *généraliser la présence de conseillères et de conseillers sociaux dans toutes les agences locatives, renforcer le partenariat avec les collectivités au travers des dispositifs prévus dans les contrats de ville (cofinancements au travers des abattements de TFPB), mailler les territoires avec des réseaux d'agences de proximité, généraliser le réseau de gardiens d'immeubles, démultiplier les potentialités de contacts pour les locataires* » (5). Aussi vos rapporteurs appellent-ils

(1) Réponses écrites de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) au questionnaire de la mission.

(2) Convention d'utilisation de l'abattement de TFPB dans les QPV de la ville de Saint-Laurent-du-Maroni, annexée au contrat de ville 2025-2030 de Saint-Laurent-du-Maroni.

(3) Convention d'utilisation de l'abattement de TFPB dans les QPV de la ville de Cayenne, annexée au contrat de ville 2025-2030 de Cayenne.

(4) Cour des comptes, L'abattement de la taxe foncière pour les bailleurs sociaux, *2025, p. 33.*

(5) Réponses écrites de CDC Habitat au questionnaire de la mission.

au renforcement des réseaux de gestion locative animés par les bailleurs sociaux dans les DROM, essentiels pour lutter contre les ruptures de parcours résidentiels, en renforçant l'accompagnement des pouvoirs publics, en assurant une généralisation de la présence de conseillères et de conseillers sociaux dans toutes les agences locatives, et en multipliant les potentialités de contacts physiques et numériques pour les locataires (centres de relation clients, gardiennerie d'immeubles, etc.). Cette démarche pourra s'appuyer sur une mobilisation plus poussée par les communes ultramarines de l'exonération de TFPB 1388 *bis* du code général des impôts et une amélioration du pilotage de ce mécanisme par l'État.

Recommandation n° 41 : Favoriser le renforcement des réseaux de gestion locative animés par les bailleurs sociaux en rationalisant le maillage des territoires avec des réseaux d'agences de proximité et en accompagnant la mobilisation de dispositifs fiscaux incitatifs (exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties).

*

* *

EXAMEN PAR LE COMITÉ

Le Comité a procédé à l'examen du présent rapport d'information lors de sa réunion du mercredi 10 juin 2026 et a autorisé sa publication.

Les débats qui ont eu lieu au cours de cette réunion sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

https://videos.assemblee-nationale.fr/video.19115357_6a2917f7b96b6.comite-d-evaluation-et-de-controle-des-politiques-publiques--politique-du-logement-social-dans-les--10-juin-2026

ANNEXE N° 1 :
PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

1. Auditions :

- M. Patrice Vergriete, maire de Dunkerque et président de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), et Mme Anne-Claire Mialot, directrice générale de l'ANRU, accompagnés de M. Benoît Zeller, directeur opérationnel *(15 janvier 2026)*

- M. Jérôme d'Harcourt, délégué interministériel pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées (DIHAL), accompagné de Mme Manon Huré, directrice de la mission accès et maintien dans le logement, et de M. Clément Petitimbert, adjoint à la sous-directrice de la mission accès et maintien dans le logement. *(15 janvier 2026)*

- Mme Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), accompagnée de M. Grégoire Frèrejacques, directeur général adjoint, et de M. Antonin Valière, responsable des relations institutionnelles *(15 janvier 2026)*

- Mme Sabrina Mathiot, directrice de l'Union sociale pour l'habitat Outre-mer (USHOM) *(22 janvier 2026)*

- M. Clément Lecuivre, directeur général de CDC Habitat*, accompagné de M. Philippe Pourcel, directeur général adjoint en charge des sociétés immobilières d'Outre-mer, et de Mme Anne Frémont, directrice des affaires publiques *(22 janvier 2026)*

- M. Bruno Arcadipane, président d'Action Logement Groupe*, accompagné de M. Bruno Lindowna, vice-président, Mme Nadia Bouyer, directrice générale, M. Ibrahima Dia, directeur Outre-mer, et Mme Akila Mat, responsable des relations institutionnelles *(22 janvier 2026)*

- M. Emmanuel Rousselot, directeur général de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), accompagné de M. Claude Bonacossa, directeur général adjoint *(29 janvier 2026)*

- Mme Anne-Emmanuelle Ouvrard, adjointe au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), accompagnée de M. Stéphane Flahaut, adjoint au sous-directeur des politiques de l'habitat, et de Mme Marie-Christine Roger, chargée de mission Outre-mer auprès du DHUP *(29 janvier 2026)*

- Mme Brigitte Bariol-Mathais, déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), Mme Carla Doncescu, chargée de mission Europe, international et transitions auprès de la FNAU, Mme Juliette Guirado, directrice de l'Agence d'urbanisme et de développement de la Guyane (AUDeG), et M. Samy Chevalier, chargé de mission habitat et urbanisme auprès de l'AUDeG *(29 janvier 2026)*

- Mme Noria Derdek, responsable des études juridiques de la Fondation pour le logement des défavorisés*, et M. Matthieu Hoarau, directeur de l'agence régionale La Réunion – Océan Indien *(5 février 2026)*

- M. Hervé Mariton, président de la Fédération des entreprises des Outre-mer (FEDOM)*, accompagné de M. Samy Chemellali, responsable des affaires économiques, du BTP et de l'énergie *(5 février 2026)*

- M. Manuel Valls, ancien Premier ministre, ancien ministre des Outre-mer *(5 février 2026)*

- M. Vincent Lourier, directeur de la Fédération des Coop'HLM* *(12 février 2026)*

- MM. Brayen Sooranna, directeur Outre-mer de l'Union sociale pour l'habitat (USH), et Antoine Galewski, directeur des relations institutionnelles et parlementaires de l'USH* *(12 février 2026)*

- M. Serge Bossini, directeur général de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) *(19 février 2026)*

- *M*. Christian Annette, président de l'Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH), conseiller régional en charge de la politique foncière, et MM. Daniel David et Benoît Pribat, co-directeurs de l'AGORAH *(19 février 2026)*

- M. Antoine Saintoyant, directeur de la Banque des territoires, accompagné de M. Kosta Kastrinidis, directeur adjoint de la Banque des territoires et directeur des prêts, Mme Sophie Vaissière, directrice adjointe des prêts, Mme Giulia Carré, directrice des relations institutionnelles de la Caisse des Dépôts, et Mme Nasrine Maameri, conseillère relations institutionnelles *(19 février 2026)*

- Mme Laetitia Malet, déléguée générale de l'Association des communes et collectivités d'Outre-mer (ACCD'OM) *(26 février 2026)*

- MM. Didier Bellier-Ganière, délégué général de la Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) et Stéphane Sanz, directeur général d'AJ Promotion, président de la Fédération des promoteurs immobiliers – Région Réunion (FPIR), accompagnés de Mme Anne Peyricot, directrice de cabinet et des relations institutionnelles de la FPI *(26 février 2026)*

- Mme Anne-Gaëlle Baudouin, préfète, directrice générale des Outre-mer (DGOM), accompagnée de M. Stéphane Monet, adjoint à la sous-directrice des politiques économiques, de l'emploi et du développement durable, et de Mme Catherine Maujaret-Ndiaye, adjointe à la cheffe du bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durable *(26 février 2026)*

- Mmes Sophie Jasses, directrice de l'animation et du développement de la Fédération des élus des entreprises publiques (FedEpl) et Diane Perrin, responsable du département immobilier *(5 mars 2026)*

- M. Olivier Salleron, président de la Fédération française du bâtiment (FFB), accompagné de Mmes Claire Guidi, conseillère Outre-mer, et Léa Lignères, chargée d'études affaires publiques, et de M. Philippe Lebon, secrétaire général de la Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics (FRBTP) *(5 mars 2026)*

- M. Olympio Kyprianou-Perrimond, directeur général de la Fédération SOLIHA, accompagné de MM. Miniri Mchami, président de SOLIHA Mayotte, Garry Pavadé, directeur général de SOLIHA AIS Antilles, Guillaume Second, directeur adjoint SOLIHA AIS Antilles, Jocelyn Jalton, président de l'Union territoriale Outre-mer SOLIHA, et Mmes Sabine Ros, directrice générale de la CISPM Saint-Pierre-et-Miquelon, Cécile Paradis, directrice de l'AIS Guyane, et Émilie d'Araquy, chargée de mission

Accompagnement stratégique et animation dans les Outre-mer à la Fédération SOLIHA *(5 mars 2026)*

– MM. Franck Brachet, administrateur de l'Association française pour la prévention des catastrophes naturelles et technologiques (AFPCNT) et pilote du groupe de travail « Outre-mer », Raynald Vallée, administrateur général des affaires maritimes, membre associé de l'Inspection générale du développement durable (IGEDD), membre du groupe de travail « Outre-mer » de l'AFPCNT, Danilo Hoarau, responsable de l'antenne de l'AFPCNT de La Réunion, et Stéven Meriadec, responsable de la cellule « Habitat et urbanisme » du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, référent de l'AFPCNT en Nouvelle-Calédonie *(26 mars 2026)*

– M. Arnaud de Broca, délégué général de l'Union professionnelle du logement accompagné (Unafo)*, accompagné de M. Pierre-Marc Navales, chargé de mission Outre-mer, et de M. Jean-Marc Calmel, directeur de l'association Accors (Guadeloupe), administrateur et référent Outre-mer de l'Unafo *(26 mars 2026)*

– Mme Roselyne Conan, directrice générale de l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), accompagnée de M. Louis du Merle, directeur juridique *(2 avril 2026)*

– MM. Patrick Hernandez, directeur interrégional Antilles Guyane de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), et Pierre Greffet, directeur interrégional de La Réunion-Mayotte *(2 avril 2026)*

– M. Thierry Debrand, président de la Fédération des associations et des acteurs pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL)*, accompagné de Mme Camille Régis, déléguée générale *(2 avril 2026)*

– M. James Huet, président du Comité des assureurs de La Réunion et Mayotte *(9 avril 2026)*

– M. Loïc Cantin, président de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM)*, accompagné de Mme Joëlle Goepfert, directrice de cabinet *(16 avril 2026)*

– Mme Mariam Locate, conseillère nationale de l'Ordre des architectes, et de M. Mathieu de Vlieger, responsable des affaires publiques du Conseil national de l'Ordre des architectes (CNOA)* *(16 avril 2026)*

– M. Christophe Bellanger, vice-président de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB)*, en charge des affaires économiques, accompagné de M. Cyrille Rickmounie, président de la CAPEB Réunion, M. Raymond Vaintilingom, secrétaire général de la CAPEB Réunion, M. Thibaut Bousquet, directeur des affaires publiques de la CAPEB nationale, et Mme Sylvie Montout, directrice des affaires économiques *(7 mai 2026)*

– M. Jean-Jacques Coiplet, directeur général de l'Agence régionale de santé (ARS) de La Réunion *(7 mai 2026)*

– M. Guillaume Lacroix, directeur général de la Caisse d'allocations familiales (CAF) de La Réunion, Mme Lynda Cartaye, responsable des services en charge des aides au logement à la CAF de La Réunion, Mme Gaëlle Choquer Marchand, directrice générale déléguée chargée des politiques familiales et sociales de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), et M. Jean Marc Bedon, coordonnateur de projets et référent Outre-mer de la CNAF *(7 mai 2026)*

– M. Davy Rimane, député de la deuxième circonscription de la Guyane, président de la Délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale *(21 mai 2026)*

2. Tables rondes :

- **Table ronde sur la situation des bailleurs sociaux dans les Antilles** *(26 mars 2026)*

– M. Alain Richardson, président-directeur général de la Société d'économie mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR), accompagné de M. Jean-Luc Benjamin, directeur général délégué, et de M. Bernard Guérin, ancien préfet, conseiller spécial du président directeur général ;

– M. Jean-Luc Galy, directeur général de la Société immobilière de la Martinique (SIMAR) ;

– M. Olivier Bajard, directeur général de la Société immobilière de la Guadeloupe (SIG).

- **Table ronde sur l'état du logement social à La Réunion et à Mayotte** *(9 avril 2026)*

– Mme Anne Séry, directrice générale de la Société d'économie mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de La Réunion (SEMADER) et de la Société dionysienne d'aménagement et de construction (SODIAC) ;

– M. Laurent Pinsel, directeur général de la Société Immobilière du Département de La Réunion (SIDR) ;

– M. Frédéric Pillore, directeur général de la Société d'Économie Mixte d'Aménagement et de Construction (SEMAC) ;

– M. Ahmed Ali Mondroha, directeur général de la Société immobilière de Mayotte (SIM).

- **Table ronde sur la situation du logement et de l'habitat à Mayotte** *(21 mai 2026)*

– Pour Solidarités International*, M. François Flor, coordinateur terrain de la zone Mayotte, Mme Mounira Ahmed Houmadi, agente mobilisation communautaire et M. Simon Rialland, responsable du programme Abris ;

– Pour l'association Kaja Kaona, M. Pierre Gabillaud, coordinateur de projets, Mme Camille Hiolin, architecte, chargée de Développement Tiers-lieu et Mme Aurore Neel, membre fondatrice ;

– Pour l'association Actes et Cités*, M. Cyrille Hanappe, président, et Mme Agathe Korganow, cheffe de mission à Mayotte.

3. Déplacements :

- **à La Réunion** *(27-29 avril 2026)*

– Mme Valérie Lenormand, directrice générale de la Société d'habitations à loyer modéré de La Réunion (SHLMR) et présidente de l'Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux et aménageurs de l'Océan Indien (ARMOS-OI) ;

– M. Yannick Payet-Fontaine, directeur général de la Société d'équipement du département de La Réunion (SEDRE) ;

– Mme Adèle Brial, directrice de l'association PASS ;

– M. Matthieu Francomme, directeur de l'Association Allons Déor ;

– M. Matthieu Hoarau, directeur de l'agence régionale La Réunion – Océan Indien de la Fondation pour le logement des défavorisés* ;

– Mme Jessica Brennus, directrice de la Boutique Solidarité gérée par la Fondation pour le logement des défavorisés à Saint-Denis ;

– Mme Nathalie Infante, secrétaire générale aux affaires régionales (SGAR), et M. Éric Batailler, directeur de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de La Réunion ;

– M. Anthony Lebon, président de la Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics (FRBTP), M. Philippe Lebon, secrétaire général de la FRBTP et M. Damien Rietsch, président la SBTPC-SOGEA ;

– M. Erick Fontaine, maire de La Possession et administrateur de la Confédération nationale du logement (CNL) de la Réunion, et M. Jean Michel Singainy, président de la CNL ;

– M. Jean-Yves Sinimalé, président du Comité DAL 974 (Droit au logement Réunion), Mme Nelly Pops, vice-présidente, Mme Lucia Payet, chargée de communication, Mme Edie Sophie, secrétaire, Mmes Mélodie Attache et Kamelle Edmond, conseillères en économie sociale et familiale ;

– M. Éric Hugel, président du Conseil de l'Ordre des architectes La Réunion – Mayotte, et Mme Mariam Locate, conseillère nationale de l'Ordre des architectes ;

– M. Pierre Pencenat, directeur de l'aménagement, du logement et de l'habitat (DALH) à la mairie de Saint-Paul.

4. Contributions écrites reçues par les rapporteurs *(hors auditions)* :

- *Services déconcentrés de l'État :*

  – Préfecture de la Guyane ;

  – Préfecture de La Réunion ;

  – Préfecture de la Guadeloupe ;

  – Préfecture de la Martinique ;

  – Préfecture de Mayotte ;

- Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie ;
- Haut-commissariat de la République en Polynésie française ;
- Préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ;
- Administration supérieure de Wallis-et-Futuna.

- *Collectivités territoriales ultramarines :*
  - Collectivité territoriale de Guyane ;
  - Conseil régional de La Réunion ;
  - Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
  - Gouvernement de la Polynésie française ;
  - Conseil territorial de Saint-Martin ;
  - Conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon.

- *Administrations, opérateurs de l'État et établissements publics :*
  - Direction du budget ;
  - Direction de l'immobilier de l'État (DIE) ;
  - Haut Comité pour le droit au logement ;
  - Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) ;
  - Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) ;
  - Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) ;
  - Établissement public foncier de La Réunion (EPFR) ;
  - Établissement public foncier et d'aménagement de la Guyane (EPFAG) ;
  - Terres Caraïbes (Établissement public foncier de Guadeloupe et Saint-Martin) ;
  - Agence des cinquante pas géométriques de la Martinique ;
  - Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

- *Entreprises, fédérations et associations :*
  - Agence de développement durable, d'urbanisme et d'aménagement de Martinique (ADDUAM) ;
  - Agence d'urbanisme et de développement durable de Mayotte (AMANI) ;
  - Bureau de normalisation des techniques et des équipements de la construction du bâtiment (BNTEC) ;

- Agence qualité construction (AQC) ;
- Chambre des notaires de La Réunion et de Mayotte ;
- Chambre territoriale des notaires de Nouvelle-Calédonie ;
- Fédération des promoteurs immobiliers (FPI) ;
- Fédération des offices publics de l'habitat (FOPH) ;
- Fédération des entreprises sociales pour l'habitat (FESH) ;
- Comité des assureurs Antilles-Guyane (CAAG) ;
- Chambre de métiers et de l'artisanat de La Réunion (CMAR) et Centre d'innovation et de recherche du bâti tropical (CIRBAT) ;
- Interco'Outre-mer ;
- Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics (FRBTP) ;
- Fédération mahoraise du bâtiment et des travaux publics (FMBTP) ;
- Comité Droit au logement (DAL) 974.

- *Chambres de commerce et d'industrie (CCI) ultramarines :*
  - Chambre de commerce et d'industrie des îles de Guadeloupe ;
  - Chambre économique multiprofessionnelle de Saint-Barthélemy.

- *Sociétés immobilières ultramarines :*
  - OZANAM (Groupe Action Logement) ;
  - Société d'équipement du département de La Réunion (SEDRE) ;
  - 2terHabitat ;
  - Société d'habitations à loyer modéré de La Réunion (SHLMR) et Association régionale des maîtres d'ouvrage sociaux et aménageurs de l'Océan Indien (ARMOS-OI) ;
  - Société de développement et de gestion de l'immobilier social (SODEGIS).

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

ANNEXE N° 2 :
ENJEUX ET LIMITES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER (COM)

Dans les Collectivités d'Outre-mer (COM), les collectivités exerçant l'intégralité de la compétence « *logement* », à la différence de la situation observée dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM) [(1)], la politique du logement social fait l'objet d'une articulation entre compétences locales et contributions étatiques, dans un contexte de vives et persistantes difficultés. Dans les deux territoires que sont la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, les gouvernements territoriaux ont ainsi mis en place une gouvernance spécifique de la politique du logement social, qui se décline en plusieurs dispositifs d'accompagnement ; cependant, l'État assure un accompagnement des collectivités *via* des contributions financières nombreuses au profit de l'aménagement du parc, afin de résorber les difficultés critiques auxquelles font face les résidentes et les résidents de ces territoires dans l'accès à un logement décent et abordable.

– **En Nouvelle-Calédonie, une coordination territoriale complexe accompagnée d'un nécessaire soutien de l'État**. La Nouvelle-Calédonie comprend en 2026 16 848 logements sociaux pour 264 859 habitants, et qui représentent 18 % des résidences principales ; 14 889 logements du parc social sont aujourd'hui occupés et 9 000 ménages calédoniens environ bénéficient annuellement de l'aide au logement [(2)]. En 2023, les trois bailleurs sociaux néo-calédoniens [(3)] ont enregistré un volume de 6 863 demandes de logement social. Deux dynamiques soulignent de façon très nette l'inadéquation du parc actuel à l'évolution des besoins : d'une part, la quasi-interruption de la production neuve, qui constitue l'une des conséquences de la crise de mai 2024 et s'analyse notamment au regard de la forte vacance frappant le secteur de l'habitat calédonien [(4)] ; d'autre part, une importante inadéquation du parc existant à la répartition géographique des demandes (la concentration géographique de l'offre dans la province Sud ne correspondant ni aux besoins, ni aux modes de vie de la population).

Dans ce contexte, la mise en œuvre d'une politique de l'habitat et du logement social cohérente se trouve **historiquement entravée par la complexité de la répartition des compétences**. Comme le précise le Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie : ainsi, « *avant*

---

(1) Autrement dit, l'État n'y est pas compétent en ce qui concerne l'aménagement du parc social.

(2) Réponses écrites du Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission. De surcroît, « les logements sociaux sont inégalement répartis sur le territoire, avec une majorité de ces logements situés en Province Sud, en corrélation avec les différentes dynamiques économiques et sociales. Le taux de ménage éligible est difficile à définir car les conditions d'attribution sont définies par les codes provinciaux, des règles différentes s'appliquent donc entre la Province Sud, la Province Nord et la Province des Iles. L'interdépendance entre les capacités budgétaires des collectivités et les organismes des logements sociaux fait peser un risque fort d'effet ciseau entre la paupérisation des habitants, la dégradation de la situation des bailleurs sociaux et les capacités des collectivités à développer une protection sociale adaptée. »

(3) D'après les réponses au questionnaire de la mission du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le parc est détenu par trois bailleurs : la société immobilière de Nouvelle-Calédonie (SIC, 10 900 logements pour un âge moyen de 20 ans), le Fonds calédonien de l'habitat (FCH, 2 800 logements, pour un âge moyen de 11 ans) et la SEM SUD HABITAT (2 302 logements, pour un âge moyen également situé à 11 ans).

(4) D'après les réponses écrites du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission, « l'ARMOS NC confirme qu'avant crise, il devait subsister une production de logements sociaux locatifs neufs d'environ 50 logements par an La SEM SUD HABITAT, dans son modèle, devait en produire 30 par an. La crise de mai 2024 a stoppé cette stratégie. La vacance est devenue importante suite aux émeutes et pose question à présent pour la poursuite de programmes de logements neufs, mais la volume envisagé avant crise resterait cohérent ».

l'intervention de la loi référendaire du 9 novembre 1988 [(1)]*, l'organisation d'une politique du logement social relevait de la compétence du territoire. Pour mener cette politique ont successivement été créés les organismes suivants : la SICNC en 1956, le FSH en 1963, la SECAL en 1971, la TEASOA en 1983, la SEM Agglo en 2004, devenue SEM Sud Habitat, et la SPL Loyauté en 2017. Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi référendaire, qui dispose dans son article 7 que "chaque province est compétente dans toutes les matières qui ne sont pas réservées, soit par la présente loi, à l'État et au Territoire, soit par la législation en vigueur, aux communes", les provinces exercent leurs prérogatives dans la définition des programmes d'habitat, d'urbanisme et de construction. La détermination des principes directeurs du droit de l'urbanisme continue de relever de la compétence du Territoire* » [(2)].

Aussi la politique du logement social relève-t-elle des provinces, qui définissent les modalités d'application du code de l'urbanisme et instruisent les actes d'urbanisme ; quant à lui, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (GNC) définit notamment les réglementations relatives aux relations entre bailleurs et locataires, les critères de salubrité des logements, les modalités de mise en œuvre de l'aide au logement (financement par le Territoire de 3 des 3,6 milliards de francs Pacifique engagés chaque année) et les autres dispositifs d'accompagnement du secteur de la construction (exonérations foncières, garantie d'emprunts contractés par les OLS pour la construction de logements sociaux, prise de participations dans certains OLS). Pour piloter la co-construction de cette politique de l'habitat et du logement social, le GNC s'appuie notamment sur la cellule habitat et urbanisme (CHU), qui accompagne les collectivités dans le développement de l'ingénierie locale et cherche à développer les coopérations avec les agences nationales pour pallier les déficits d'ingénierie (ANRU, ANCT ou Cerema). En raison de la fragmentation des compétences en termes de politique du logement, la coordination entre les différents acteurs s'avère complexe ; ainsi, le conseil de l'urbanisme et de l'habitat (CUH) ne s'est pas réuni depuis plus de cinq ans. Dans ce contexte, la création à venir d'un code de l'habitation doit permettre de clarifier les rôles de tous les intervenants.

En complément du rôle joué par les collectivités territoriales néo-calédoniennes, les services déconcentrés de l'État sur le territoire assurent, en lien avec la DGOM, le pilotage de fonds relatifs à la mise en œuvre de la politique du logement social, par le biais de différents outils budgétaires et fiscaux destinés à soutenir la production et la rénovation de l'habitat social groupé et individuel. Comme le précise le Haut-commissariat, « *l'ensemble des dispositifs d'aide à la pierre versés par l'État en Nouvelle-Calédonie représente* ***près de 90 % de l'aide publique au financement des programmes de construction*** *de logements locatifs sociaux* » [(3)]. Ces interventions se déclinent *via* deux dispositifs :

● **les contrats de développement État/collectivités** : au regard de la compétence exercée par les provinces depuis 1988 en matière de logement social, l'État ne déploie pas directement la mise en œuvre d'une politique du logement social, mais contribue de façon significative, sinon indispensable, au financement du parc social *via* les contrats de développement (CDEV). Pour la période 2024-2027 (septième génération contractuelle depuis le début des années 1990), ces contrats, dont le montant cumulé représente environ 300 millions d'euros, parmi lesquels 36 millions d'euros sont consacrés par les provinces aux opérations de logement social (soit 12 % des crédits, contre 17 % pour la précédente génération de contrats 2017-2023), financent notamment la construction de logements sociaux

(1) Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoire à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie en 1998.

(2) Réponses écrites du Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites du Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie au questionnaire de la mission.

dans le cadre de 4 programmes d'accession aidée à la propriété et de 4 programmes de location (contrat État/Province Nord), une aide directe aux particuliers pour l'amélioration et la rénovation de l'habitat existant ainsi que la construction de logements sociaux neufs (contrat État/Province des Îles Loyautés), ou encore des études pour l'amélioration de l'habitat individuel, des aides diverses pour l'accession à la propriété des particuliers (aide financière de l'accession en Province Sud – AFAPS ; appui technique et administratif *via* le dispositif Logement aidé en Province Sud – LAPS, qui permet un accompagnement des ménages pour la construction de maisons individuelles « *clés en main* »), ainsi que des aides à la réhabilitation logements collectifs et à l'aménagement des espaces collectifs et urbains (contrat État/Province Sud) [(1)]. Sur la période 2024-2027, le montant total de ces projets s'élève à 48 millions d'euros, avec un taux de financement de l'État de l'ordre de 90 % environ [(2)] ;

● **la défiscalisation nationale** (199 *undecies* C du code général des impôts, dite « *Girardin logement social* »), qui s'applique également à la Nouvelle-Calédonie ; depuis 2000, 175 opérations ont bénéficié de cette aide fiscale, permettant la construction de plus de 8 200 logements, pour un montant cumulé total des investissements de l'ordre de 1,3 milliard d'euros.

Or, la mobilisation de cet accompagnement rencontre de vives difficultés structurelles, qui entravent clairement l'effectivité de la politique du logement social sur le territoire.

● D'une part, pour les opérations d'habitat aidé, les taux de mobilisation des crédits budgétaires prévus par les CDEV s'élèvent, à mi-2026, à seulement 44 % pour la province des Îles du Sud, 36 % pour la Province Nord et 0 % pour la Province Sud. S'il est naturel que l'intégralité des crédits n'ait pas encore été consommée pour un plan courant jusqu'en 2027, cependant, le taux de réalisation effective des opérations engagées s'élève à 0 % pour les trois provinces, comme le relève le Haut-commissariat. Cette situation éminemment problématique trouve son origine dans plusieurs causes diverses, à savoir notamment l'inadaptation des logements entraînant un taux de vacance locative singulièrement haut (15 % en moyenne sur l'ensemble du territoire néo-calédonien, et 25 % pour les logements détenus par la Société immobilière calédonienne – SIC [(3)]), une production quasiment inexistante de nouveaux logements depuis 2020 ou encore l'insuffisante capacité de coordination et de pilotage des collectivités exerçant la compétence de la politique du logement social – sans parler des incidences des émeutes de mai 2024.

Dans ce contexte, l'un des besoins prioritaires du territoire s'avère donc être celui d'**un accompagnement renforcé en ingénierie des collectivités néo-calédoniennes**. Comme l'ont relevé les interlocuteurs de la mission, « *le besoin d'accompagnement d'ingénierie (montage d'opérations complexes, appui technique aux collectivités pour des opérations de*

---

(1) Réponses écrites du Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie.

(2) Comme le précise le Haut-Commissariat, « le logement (ou "habitat aidé") bénéficie d'un taux de financement supérieur à celui des autres opérations (61 % en moyenne) financées dans le cadre des CDEV. Le financement de l'État est prépondérant dans ces opérations (près 90 % de leur financement), *via* les contrats de développement (75 % sur cette génération) et la défiscalisation. Il a porté à 80 % sur la construction de logement, et à 15 % sur des aides à l'accession. Le volume de logements construits a sensiblement diminué depuis les années 1990, mais est resté conséquent jusque récemment : ainsi depuis 2000, près de 15 300 logements ont ainsi été construits, dont 10 000 neufs. »

(3) De fait, aux termes du Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, « Avant les émeutes de 2024, est constatée une baisse du nombre de locataires et donc une aggravation des déséquilibres budgétaires, considérablement creusés par la crise. La SIC fait état d'une diminution de 801 locataires en moins d'un an, avec 504 locataires entrants pour 1 305 locataires sortants. Le taux de vacance atteignait, en moyenne pour les trois bailleurs, 15 % en octobre 2025, selon le fonds social de l'habitat sachant que pour le principal bailleur qu'est la SIC, ce taux s'élève à 25 % en janvier 2026. »

renouvellement urbain…) est régulièrement exprimé. Compte tenu du contexte actuel, la Mission interministérielle pour la Nouvelle-Calédonie (MiNC) propose, en accord avec le préfet et les collectivités compétentes, d'accompagner les institutions néo-calédoniennes dans l'exercice de leurs compétences en matière de renouvellement urbain avec une articulation des missions des acteurs hexagonaux experts que sont la DGOM (crédits FOM/CDEV), l'ANRU, l'ANCT, l'USH, l'ANCOLS/ GCLLS et le Cerema. Les services et les moyens administratifs de l'État s'inscriront dans une démarche concertée avec la Nouvelle-Calédonie et ses collectivités. Ils poursuivront les échanges constants avec la Province Sud, notamment dans le cadre du Plan Provincial du Logement et de l'Habitat, dont le contenu a été retravaillé, en juillet 2025, pour s'adapter aux nouveaux enjeux. » (1) À ce titre, l'État a notamment organisé en octobre 2025 un premier Comité Logement et Renouvellement urbain, réunissant les acteurs locaux et associant des acteurs nationaux tels que l'USH, l'ANRU et l'ANCT.

● D'autre part, la faiblesse financière des organismes de logements sociaux (OLS) calédoniens (SEM Sud Habitat, SIC et Fonds social de l'habitat – FSH), marquée par des déficits structurels endémiques, témoigne des difficultés générales rencontrées par les provinces dans la mise en œuvre de cette politique. Aggravée par la baisse des demandes (- 1 800 demandes entre 2024 et 2025 pour la Province Sud), la diminution du nombre de bénéficiaires, engendrant une sous-occupation des logements sociaux, mais aussi par la hausse rapide des loyers impayés (+ 124 % en 2025 par rapport 2024 en moyenne, avec un stock d'impayés qui atteignait 35 millions d'euros fin 2025 (2)), la situation des trois bailleurs se trouve mise en péril, malgré le soutien de l'État *via* les financements des CDEV et la défiscalisation : « *non prise en compte des dépenses de gros entretien par les financeurs publics, constat d'un parc vieillissant, identification d'un coût en hausse avec une inflation du foncier et du coût de construction, baisse des subventions à la pierre, déclin démographique engendrant un impact sur la soutenabilité financière* » (3) (- 7000 habitants entre 2019 et 2025). Alors que près d'une résidente ou d'un résident calédonien est aujourd'hui logé dans le parc social, la viabilité de ce parc de logements s'avère donc particulièrement préoccupante.

– **En Polynésie française, des interventions insuffisantes pour résoudre les tensions pesant sur l'accès au parc social**. Dans l'archipel polynésien, malgré des interventions de l'État en complément de la compétence exercée par le territoire, l'accès au logement demeure très largement entravé par l'insuffisance de l'offre de logements aidés.

● **Une situation critique du logement social dans l'archipel**. Alors que la géographie et les particularités juridiques du territoire polynésien (double insularité, topographie restreignant la disponibilité de foncier constructible, dépendance à l'égard des matériaux importés des pays d'Europe, d'Amérique et d'Asie, récurrence de situations d'indivision) freinent la dynamique de construction, le parc social existant en Polynésie française ne permet pas de satisfaire la demande observée : 4 458 logements sociaux gérés en 2025 par l'Office polynésien de l'habitat (OPH), seul bailleur social présent dans l'archipel (répartis sur 133 résidences et logeant environ 22 000 polynésiennes et polynésiens), sur un total de 101 900 logements (4), soit une proportion de seulement 4,4 % de l'ensemble des logements et de moins de 20 % du parc locatif total. Le parc social existant est aujourd'hui

---

(1) Réponses écrites du Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie.

(2) À titre d'illustration, la SEM Sud fait état, en juillet 2025 de 2 270 dossiers de loyers impayés pour les 2 302 logements qui composent son parc social.

(3) Réponses écrites du Haut-Commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie.

(4) De fait, « malgré une hausse de 7,5 % en cinq ans le parc polynésien de logements reste insuffisant. En effet la part de l'occupation à titre de résidence principale sur la totalité du parc de logements diminue en effet au profit des résidences secondaires (+ 37 % sur la même période) et des logements vacants (9 700 recensés en 2017, soit 10 % du parc total). *» (Réponses écrites du Haut-Commissariat de la République en Polynésie française au questionnaire de la mission).*

marqué par de très fortes tensions : en moyenne 967 demandes par an entre 2020 et 2024 recensées par l'OPH (en location ou en accession à la propriété), avec notamment un pic de 3 500 demandes locatives en 2020, mais un nombre d'attributions annuel n'excédant pas 60. Comme le précise le Gouvernement de la Polynésie française, « *en 2024, 4 109 demandes restaient en attente, dont 84 % concernaient des logements situés entre Papara et Mahina, zone où se concentre déjà 72 % du parc OPH existant* » (1).

Situation de l'habitat indigne en Polynésie française

D'après le schéma général d'aménagement de la politique publique de l'habitat (PPH) élaborée pour la période 2021-2030 par le gouvernement polynésien, environ 11 000 logements indignes existeraient dans les communes de l'île de Tahiti, concernant 50 000 personnes, soit 18 % de la population du territoire. Comme le note le Gouvernement de la Polynésie française, « *sur le plan qualitatif, [la situation est marquée par] un manque de logements dignes, affectant plus particulièrement les ménages les plus précaires. Lorsque l'offre de logements sociaux est insuffisante, ces ménages se tournent vers le parc de privé, qui peut comprendre des logements indignes* » (2).

Ces bâtis indignes polynésiens sont caractérisés par une suroccupation fréquente, une absence récurrente d'équipements de base (eau courante, électricité, assainissement) ou une utilisation marquée de matériaux de récupération (bois, tôle, fibro-ciment). En outre, ils connaissent une exposition très forte aux risques naturels : inondations, submersions marines, glissements de terrain ; la raison en est que ces logements sont « *souvent implantés sans autorisations dans des zones non prévues pour la construction (119 occupations sans droit ni titres recensées en 2024, pour un total de 8 expulsions* » (3)).

En outre, les limites du cadre juridique existant agissent comme un facteur de risque supplémentaire. De fait, aucun cadre normatif spécifique ne permet d'évaluer de façon homogène et objective la qualité, le confort, les taux d'équipements et la dignité de l'habitat. Comme l'explique le Gouvernement polynésien, « *si le code de l'aménagement de la Polynésie française fixe certaines conditions minimales que doit présenter une construction à usage d'habitation, en particulier des critères permettant de considérer qu'une pièce est habitable, ces exigences ne sont opposables qu'aux constructions neuves ou restructurées. Ainsi les constructions anciennes du parc privé échappent à ces dispositions et rien n'oblige les propriétaires à proposer à la location des logements conformes à ces normes.* » (4)

Dans ce contexte, le parc de l'OPH est marqué par une forte pression : un indicateur de pression sur le parc social qui s'élève à 16,6 demandes pour une attribution, des délais d'attente qui peuvent monter à 47 ans pour bénéficier d'un logement social en habitat groupé et à 8 ans en habitat dispersé, et un très faible taux de rotation (5). Ces indicateurs signalent la profonde inadéquation du parc social polynésien avec les besoins de la population, alors même que le territoire est marqué par un parc de logements indignes très important (10 000 sur l'agglomération de Papeete). Il en résulte une suroccupation massive des logements

(1) Réponses écrites du Gouvernement de la Polynésie française au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Ibid.

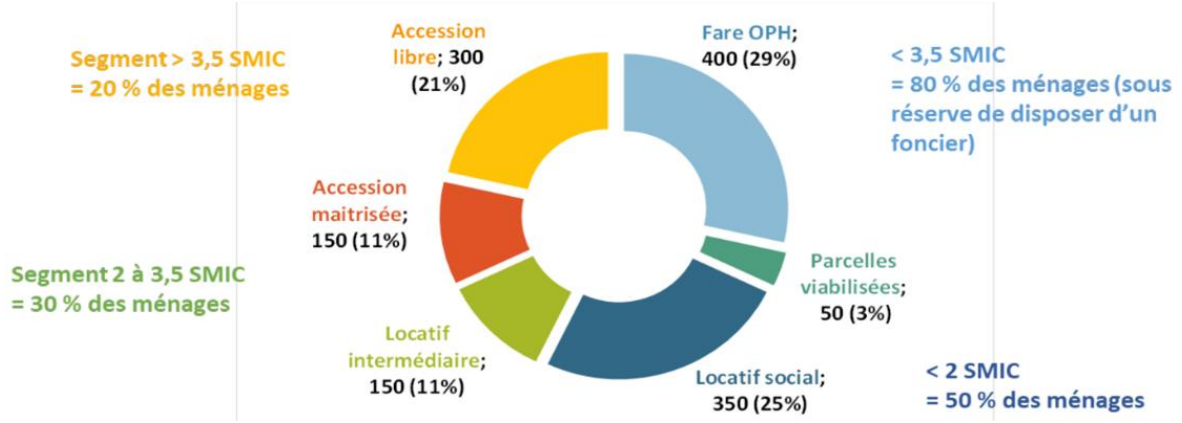
(4) Ibid.

(5) Réponses écrites du Haut-Commissariat de la République en Polynésie française au questionnaire de la mission.

sociaux (37,1 %), qui concerne 53,2 % de la population, alors même qu'une part importante du parc est composée de logements vacants, principalement situés en dehors du parc social (8 467, soit 8 % du parc total).

En conséquence, alors que la production annuelle de logements locatifs sociaux neufs ne dépasse pas en moyenne 200 logements sur les 20 dernières années, la politique publique de l'habitat (PPH) 2021-2030 du Gouvernement de la Polynésie française estime nécessaire la production annuelle de 650 logements sociaux supplémentaires (dont 350 logements locatifs sociaux, 150 logements locatifs intermédiaires et 150 logements en accession sociale à la propriété) pour répondre aux besoins ; au total, parc privé inclus, les besoins en logements supplémentaires s'élèvent à une moyenne située entre 1 300 et 1 400 chaque année, au regard des évolutions démographiques du territoire [1].

BESOINS DE LOGEMENTS SUPPLÉMENTAIRES ANNUELS IDENTIFIÉS PAR LE GOUVERNEMENT DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE D'ICI 2030



Source : Réponses écrites du Haut-Commissariat de la République française en Polynésie française au questionnaire de la mission. « 1 400 nouveaux logements annuels pour accueillir 10 000 Polynésiens supplémentaires d'ici à 2030 ».

Pour faire face à ces difficultés d'accès au logement constatées sur le territoire, le Gouvernement de la Polynésie française a créé, par une loi de pays adoptée en 2016 [2], **un statut d'opérateur privé de logement social** (OPLS), destiné à accélérer la production de logements sociaux à destination des ménages disposant de revenus intermédiaires. Comme le précise le Gouvernement de la Polynésie française, « *le dispositif OPLS permet l'intervention d'acteurs privés, avec 10 opérateurs actifs et 15 programmes de logements agréés depuis 2018, dont 213 logements livrés* » [3]. Cette évolution législative est complétée par le rôle de l'Agence immobilière sociale de Polynésie française (AISPF) et de l'Agence immobilière très sociale de Polynésie française (AITSPF), deux structures associatives disposant d'environ 300 logements, avec une offre spécifiquement dédiée aux publics les plus précaires et aux étudiants.

● **Une coopération entre l'État et le territoire insuffisante pour résorber les insuffisances du parc social**. En effet, alors que la compétence en matière de logement repose entièrement sur la collectivité [4] (en vertu du statut d'autonomie résultat de la loi organique

(1) Ces évolutions démographiques rejoignent celles observées dans les DROM : croissance démographique, mouvement de la population vers Tahiti, familles monoparentales ou recomposées, phénomène de décohabitation.

(2) Loi du pays n° 2016-34 du 29 août 2016 modifiée, relative aux organismes privés de logement social.

(3) Réponses écrites du Gouvernement de la Polynésie française au questionnaire de la mission.

(4) Comme le précise le Haut-Commissariat de la République en Polynésie française dans ses réponses au questionnaire de la mission, « en matière d'habitat social, la politique du Pays est définie par la délibération n° 99-217 APF du 2 décembre 1999, modifiée, de l'Assemblée de la Polynésie française. Elle définit les

modifiée du 27 février 2004 [1]), qui la met en œuvre *via* la délégation à l'habitat et à la ville et les activités de l'OPH, établissement public industriel et commercial (EPIC) en charge de la construction de logements, rattachés au ministère polynésien du foncier et du logement (MFL), la production de logements sociaux fait l'objet d'un concours financier important de l'État, par le biais de plusieurs dispositifs : d'une part, **le contrat de développement et de transformation** (CDT) État-Pays, qui permet depuis 2008 à l'État d'accompagner la mise en œuvre de la politique du logement sur le territoire polynésien, *via* l'octroi de subventions aux opérations foncières de construction, de réhabilitation et de viabilisation menées par l'OPH. Après une contractualisation de 54 millions d'euros en faveur du logement social (répartis à 50 % entre l'État et le pays) dans le CDT 2021-2023, le nouveau CDT 2024-2027 a prévu un accompagnement de près de 45 millions d'euros en faveur de l'aménagement du parc social (soit 25 % du total des crédits du contrat). Comme l'indique le Haut-Commissariat, « *la programmation 2024 a permis le financement de 4 opérations pour un montant total de 33 millions d'euros, dont un soutien de l'État à hauteur de 13,6 millions d'euros. Il s'agit des projets portés par l'OPH pour la réhabilitation de la cité Grand, l'opération Elzea tranche 2, le centre d'hébergement étudiant (CHE) Outumaoro phase 3 et l'acquisition de la résidence Mahana Roa. Sur la programmation 2026, 10,5 millions d'euros sont d'ores et déjà engagés sur la phase 4 de construction du CHE Outumaoro.* » [2]. D'autre part, **la défiscalisation nationale** accorde un soutien aux opérations de construction et d'acquisition de logements sociaux réalisées par les opérateurs agréés, qui bénéficie aux OPLS [3].

Ces aides budgétaires et fiscales s'accompagnent d'une offre de prêts réglementés fournis par la Banque des territoires ainsi que d'une aide au logement étudiant (ALE), fondée sur un conventionnement entre l'État et le pays (354 étudiants bénéficiaires en 2023-2024, pour un montant total de 478 309 €, soit + 5 % par rapport à 2022-2023) [4].

À ces dispositifs s'ajoute **une participation financière de la collectivité** à la production de logements sociaux : interventions de l'OPH (établissement public), subventions diverses allant jusqu'à 30 % du coût total des programmes des opérations, exonération des droits d'enregistrement, de publicité foncière et de TVA immobilière. Dans ce contexte, une loi de pays du 28 août 2025 a mis en place un prêt à taux zéro (PTZ), octroyé sous conditions de ressources, pour faciliter l'accès à la propriété, assorti d'un crédit d'impôt pour les

---

conditions d'accès au logement social en Polynésie française, notamment en matière de ressources, de situation familiale et de priorité. Elle prévoit également les critères de sélection des candidats au logement social et les procédures de gestion des logements. »

(1) Art. 43 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

(2) Réponses écrites du Haut-Commissariat de la République française en Polynésie française au questionnaire de la mission.

(3) Comme le précise le Haut-Commissariat dans ses réponses au questionnaire de la mission, « la défiscalisation nationale a permis d'accorder des aides fiscales aux OPLS. Le nombre de demandes est resté faible (6 entre 2015 et 2022) de même que le nombre de logements livrés (224 logements correspondant aux 6 demandes agréées en 7 ans ; 32 par an en moyenne). Toutefois, une augmentation sensible du nombre de demandes d'agrément déposées est observée depuis 2023 (24 demandes entre 2023 et 2025). Les agréments délivrés sur cette période ont permis le financement de 162 logements. »

(4) Cette aide fait l'objet d'un régime particulier, car elle repose sur une intervention de l'État dans un domaine relevant des compétences de la collectivité. Dans ce contexte, comme l'indique le Haut-Commissariat, « certains parlementaires polynésiens, particulièrement sensibles aux attentes portées par le syndicat local des étudiants, se sont saisis de ce dossier et ont fait de la précarité des étudiants polynésiens une de leurs priorités. La mise en place d'une convention pluriannuelle serait opportune, en permettant un premier versement anticipé de l'aide dès le début d'année civile, ce qui n'est actuellement pas compatible avec le calendrier de conventionnement. S'agissant d'une compétence du Pays, au vu de l'augmentation inéluctable du coût de l'ALE (liée à l'ouverture de nouvelles résidences universitaires) et de l'absence de moyens humains supplémentaires mobilisables par l'État, ce dispositif devrait faire l'objet d'une négociation avec le Pays pour qu'il le reprenne, à terme, à son compte. »

établissements bancaires partenaires. En 2026, 55,3 millions d'euros (6,6 milliards de francs CFP) sont ainsi consacrés, de manière prévisionnelle, à la politique du logement.

AIDES FINANCIÈRES DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE À L'AMÉNAGEMENT DU PARC DE LOGEMENTS (2026)

Acteurs	Objectifs	Actions
DHV	Solvabiliser les polynésiens en vue de garantir l'accès et le maintien dans le logement	Suvention association sociale AVEIA ORA
		Suvention association sociale RAHU ORA
	Dynamiser la production de logements abordables en faveur des polynésiens	Soutien à la production de logements sociaux et intermédiaires
	Solvabiliser les ménages en vue de garantir l'accès et le maintien dans le logement	Aide familiale au logement
		Aide à l'investissement des ménages
OPH	Dynamiser la production de logements abordables en faveur des polynésiens	Subvention de fonctionnement (gestion locative et étudiants)
		Habitat dispersé (Fare)
		Entretien des lotissements
		Logements social étudiants
		Acquisition foncière
		Viabilisation de parcelles (avec construction de Fare)
		Habitat groupé (parc locatif)
	Améliorer les conditions de vie des polynésiens	Entretien des lotissements
		Réhabilitation (parc locatif)
		Aide à l'amélioration de l'Habitat individuel

Source : Réponses écrites du Gouvernement de la Polynésie française au questionnaire de la mission.

● **Des objectifs de construction de logements insatisfaits**. Or, malgré ces nombreuses aides, le volume de 650 logements sociaux supplémentaires annuels fixés en 2021 par la politique publique de l'habitat (PPH) 2021-2030 n'a pas pu être atteint à l'heure actuelle : de fait, « *ni l'OPH, ni les OPLS n'ont permis de résorber le déficit structurel constaté. Le rythme de production demeure très inférieur aux besoins, dans un contexte de pression démographique soutenue et de hausse continue des coûts du logement. Le modèle économique actuel, reposant principalement sur les aides publiques du Pays, les dispositifs nationaux de défiscalisation, et plus récemment le recours au financement de la Banque des territoires, montre aujourd'hui ses limites. Les partenariats avec les acteurs privés restent insuffisamment mobilisés et, malgré le soutien de l'État* via *les aides fiscales à l'investissement Outre-mer, l'effet de levier sur la production de logements sociaux demeure limité.* » [(1)]

De surcroît, la coordination entre les multiples acteurs du logement social en Polynésie française semble rencontrer une série de freins structurels notables : ainsi, comme le note le Gouvernement de la Polynésie française, « *absence de centralisation des données sur l'habitat entre les différentes institutions, compliquant la planification et le pilotage stratégique ; manque de transversalité entre les différents acteurs, tendant à maintenir une logique en silos ; inexistance d'une structure telle qu'Action logement, permettant de fédérer l'ensemble des moyens et des partenaires (État, collectivités, bailleurs, opérateurs privés)* » [(2)]. À ces difficultés de gouvernance s'ajoutent plusieurs contraintes structurelles, qui demeurent insuffisamment prises en compte. Ainsi, d'après les acteurs interrogés par la mission, l'insuffisance de la production de logements sociaux neufs résulte d'une diversité de causes : rareté foncière résultant de la configuration archipélagique du territoire (118 îles, dont 73 habitées), topographie contraignante pour les îles hautes (reliefs, instabilité des sols) comme pour les îles basses (risques de submersion, érosion du trait de côte, étroitesse de la bande constructible), difficultés en matière d'établissement de la propriété foncière, absence d'une véritable politique d'aménagement foncier permettant de prioriser les projets sur

(1) Réponses écrites du Gouvernement de la Polynésie française au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

l’habitat social, insuffisance du nombre d’opérateurs, etc. Enfin, les délais administratifs de traitement des permis de construire et les procédures réglementaires ralentissent la mise en œuvre de la PPH, limitant son efficacité en termes de production de logements.

Dans ce contexte, **ni la gouvernance de la politique du logement social polynésienne ni les outils financiers existants ne s’avèrent suffisamment efficients au regard de la situation critique du logement social dans l’archipel**.

ANNEXE N° 3 :
ANALYSE COMPARÉE DES RÉSULTATS DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL DANS LES DROM ET DANS L'HEXAGONE

I. STRUCTURE GÉNÉRALE DU PARC SOCIAL ULTRAMARIN

● **Répartition géographique et densité du parc social**. Au 1er janvier 2025, la France hexagonale et les départements et régions d'Outre-mer (DROM) comptaient près de 5,4 millions de logements sociaux, soit environ 17 % des résidences principales. À l'exception de Mayotte, le parc social des DROM occupe une part plus importante parmi les résidences principales que la moyenne nationale (21,9 %, contre 17,4 % dans l'Hexagone).

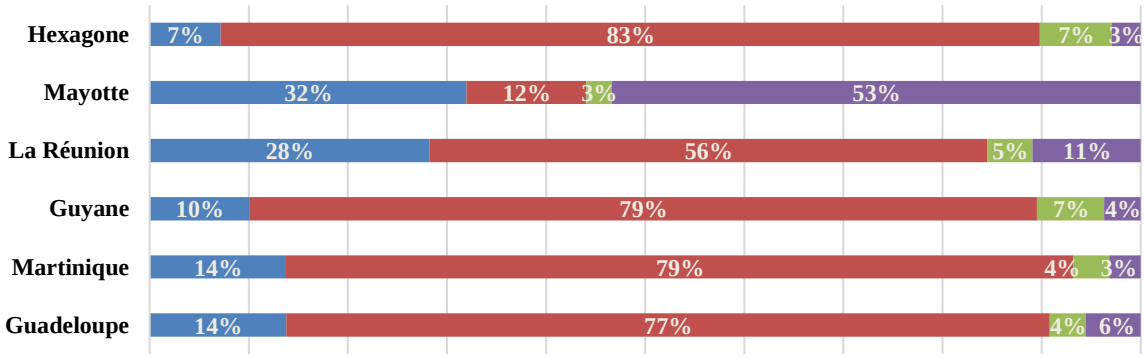
VENTILATION RÉGIONALE DES LOGEMENTS SOCIAUX AU 1ER JANVIER 2025

Région	Logements sociaux	Population	Densité pour 100 résidences principales
Auvergne-Rhône-Alpes	610 208	8 260 096	16,37
Bourgogne-Franche-Comté	187 965	2 793 080	14,18
Bretagne	195 098	3 475 895	12,13
Centre-Val-de-Loire	197 357	2 581 479	16,54
Corse	16 183	360 162	10,17
Grand Est	428 454	5 544 051	16,81
Hauts-de-France	595 257	5 973 933	22,72
Île-de-France	1 404 353	12 450 849	26,06
Normandie	309 912	3 341 312	20,13
Nouvelle-Aquitaine	332 136	6 191 209	11,36
Occitanie	336 920	6 201 587	11,67
Pays de la Loire	248 755	3 936 719	14,13
Provence-Alpes-Côte d'Azur	347 610	5 241 587	14,38
France hexagonale	**5 210 208**	**66 351 959**	**17,31**
Guadeloupe	40 044	380 387	22,51
Martinique	35 510	355 459	20,80
Guyane	22 501	292 354	26,04
La Réunion	84 988	896 175	24,05
Mayotte	3 008	329 282	4,76
DROM	**186 051**	**2 253 657**	**21,85**
France entière	**5 396 259**	**68 605 616**	**17,43**

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

● **Répartition des logements sociaux selon leur financement d'origine**. Dans l'Hexagone comme dans les DROM, le prêt locatif à usage social (PLUS) constitue le mode de financement principal de la construction de logements sociaux existants. Les territoires ultramarins se distinguent par une part de logements financés par le prêt locatif aidé d'insertion (PLAI) supérieure à celle observée dans le parc hexagonal (7 %), tout particulièrement à Mayotte (32 %). Ce dernier territoire fait par ailleurs figure d'exception avec une part majoritaire de logements financés par le prêt locatif intermédiaire (PLI), marginal dans les autres DROM, et de seulement 12 % financés par le PLUS.

RÉPARTITION DES LOGEMENTS SOCIAUX SELON LEUR MODE DE FINANCEMENT AU 1ER JANVIER 2025

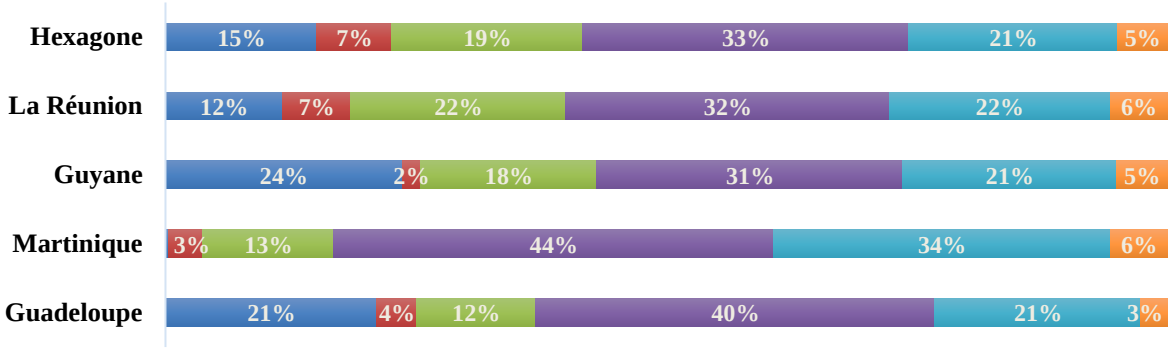


	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Hexagone
PLAI	5 518	4 881	2 270	23 978	962	373 245
PLUS	30 844	28 220	17 874	47 859	363	4 306 927
PLS	1 461	1 277	1 529	3 856	77	377 427
PLI	2 221	1 132	828	9 295	1 606	152 609

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

● **Typologie des logements composant le parc social**. En matière de typologie, les parcs sociaux des DROM se distinguent du parc hexagonal par une plus faible proportion de logements collectifs de type 1 et 2. Alors que ces derniers représentent 26 % du parc social dans l'Hexagone, cette part s'établit à 16 % en Martinique et en Guadeloupe, ainsi qu'à 20 % en Guyane. Le parc social de La Réunion se rapproche davantage de la structure observée à l'échelle nationale, les logements de type 1 et 2 y représentant 29 % du parc social.

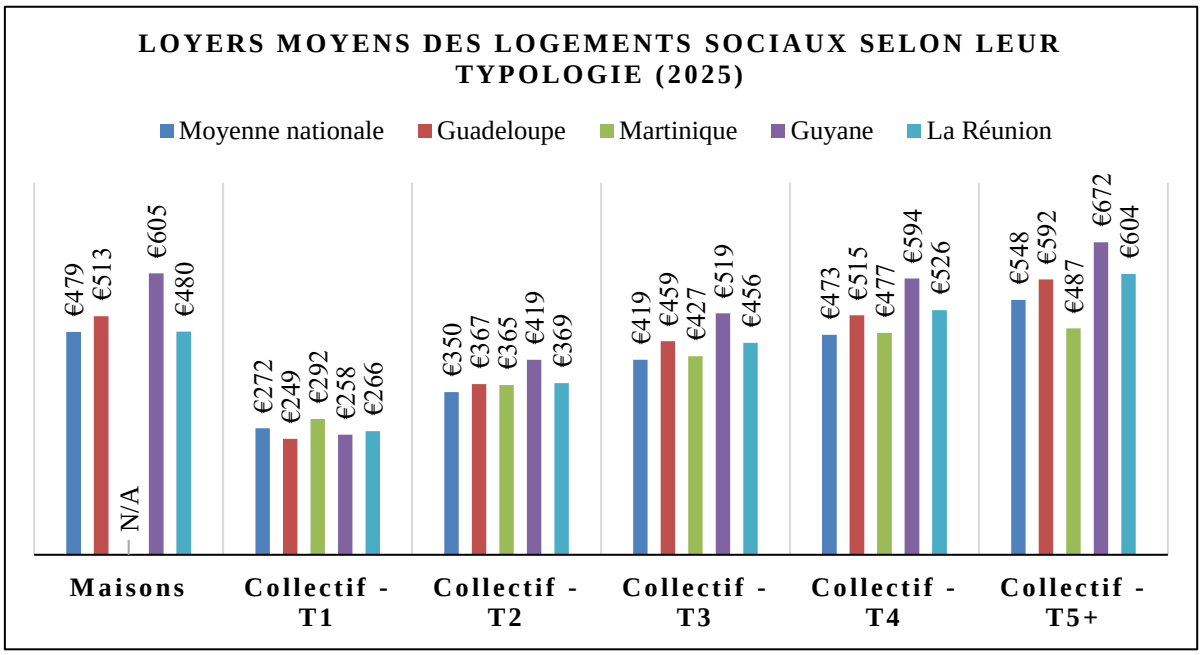
TYPOLOGIE DES LOGEMENTS DU PARC SOCIAL (2025)



	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.

● **Loyers des logements du parc social.** Dans les DROM, le niveau des loyers sociaux est globalement supérieur à la moyenne nationale. À titre d'exemple, au 1er janvier 2024, le loyer mensuel moyen d'un lot de type 3 (T3) situé en Guyane s'élève à 519 euros, soit 100 euros de plus que la moyenne nationale (+ 24 %).



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

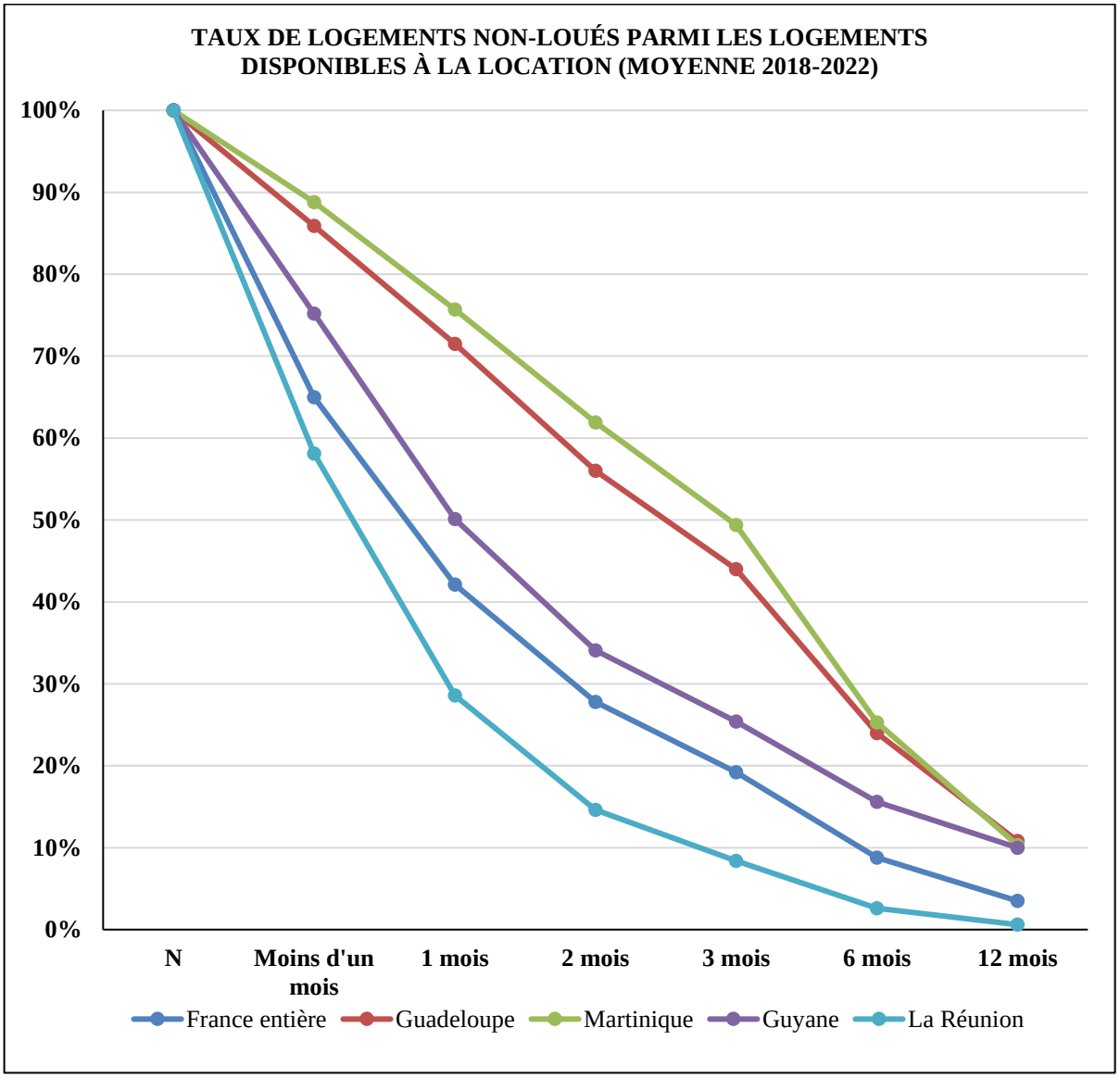
● **Vacance des logements du parc social.** Au 1er janvier 2023, le taux de vacance technique dans le parc social des DROM est proche de la moyenne nationale, à l'exception de la Martinique. En revanche, la vacance commerciale apparaît plus élevée en Guyane, Guadeloupe et Martinique que dans l'Hexagone, traduisant des difficultés accrues d'appariement de l'offre et de la demande de logements sociaux.

TAUX DE VACANCE DANS LE PARC SOCIAL (1ER JANVIER 2023)

	Taux de vacance technique	Taux de vacance commerciale
Guadeloupe	2,5 %	3,7 %
Martinique	1,0 %	3,2 %
Guyane	2,8 %	4,3 %
La Réunion	2,3 %	1,2 %
France entière	2,6 %	2,3 %

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

En dynamique, la part des logements devenus disponibles qui ne sont pas reloués dans un délai d'un an est supérieure à la moyenne nationale en Guyane, Guadeloupe et Martinique. Dans ces deux derniers territoires, près d'un logement sur deux demeure encore vacant trois mois après sa mise à disposition.



Note de lecture : En Guadeloupe, en Martinique et en Guyane, environ 10 % des logements sociaux disponibles à la location ne sont pas encore reloués 12 mois après leur libération.

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

II. DYNAMIQUES DIFFÉRENCIÉES DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX DANS LES DROM ET DANS L'HEXAGONE

A. TRAJECTOIRE DE PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

● **Évolution du parc de logements sociaux par territoire**. Entre 2013 et 2025, le nombre de logements sociaux a progressé de 16,4 % à l'échelle nationale, avec une dynamique de croissance plus soutenue dans les DROM (+ 40,6 %) que dans l'Hexagone (+ 15,7 %). Ce rythme de développement s'est toutefois ralenti, passant de 9,4 % à 5,8 % dans l'Hexagone et de 24,2 % à 13,2 % dans les DROM entre les périodes 2013-2019 et 2019-2025.

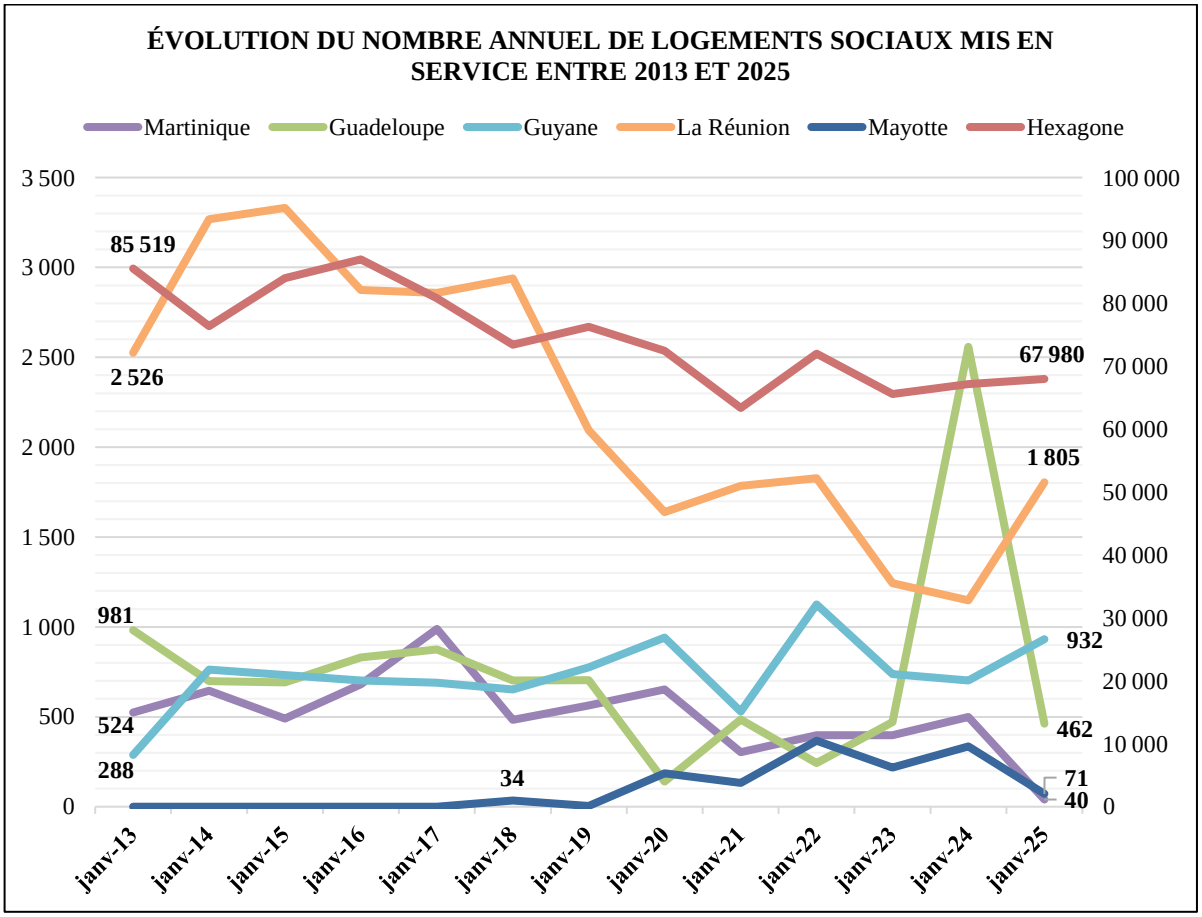
ÉVOLUTION DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX ENTRE 2013 ET 2025

	Ensemble du parc en 2013	Ensemble du parc en 2019	Ensemble du parc en 2025	Évolution 2013/2025	Évolution annuelle moyenne 2013/2025	Évolution 2013/2019	Évolution 2019/2025
Auvergne-Rhône-Alpes	512 474	570 353	610 208	19,07%	1,35%	11,29%	6,99%
Bourgogne-Franche-Comté	186 538	189 789	187 965	0,76%	0,06%	1,74%	-0,96%
Bretagne	161 077	179 167	195 098	21,12%	1,48%	11,23%	8,89%
Centre-Val de Loire	185 788	193 254	197 357	6,23%	0,47%	4,02%	2,12%
Corse	12 893	14 530	16 183	25,52%	1,76%	12,70%	11,38%
Grand Est	409 728	429 276	428 454	4,57%	0,34%	4,77%	-0,19%
Hauts-de-France	548 819	579 987	595 257	8,46%	0,63%	5,68%	2,63%
Île-de-France	1 191 535	1 311 708	1 404 353	17,86%	1,27%	10,09%	7,06%
Normandie	285 646	307 834	309 912	8,50%	0,63%	7,77%	0,68%
Nouvelle-Aquitaine	266 861	304 548	332 136	24,46%	1,70%	14,12%	9,06%
Occitanie	251 761	298 342	336 920	33,83%	2,27%	18,50%	12,93%
Pays de la Loire	210 324	232 626	248 755	18,27%	1,30%	10,60%	6,93%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	280 710	314 046	347 610	23,83%	1,66%	11,88%	10,69%
France hexagonale	**4 504 154**	**4 925 460**	**5 210 208**	**15,68%**	**1,13%**	**9,35%**	**5,78%**
Guadeloupe	31 637	37 004	40 044	26,57%	1,83%	16,96%	8,22%
Martinique	28 662	33 198	35 510	23,89%	1,66%	15,83%	6,96%
Guyane	13 067	18 243	22 501	72,20%	4,27%	39,61%	23,34%
La Réunion	58 974	75 654	84 988	44,11%	2,85%	28,28%	12,34%
Mayotte	0	275	3 008	1174,58%	21,63%	16,53%	993,82%
DROM	**132 340**	**164 374**	**186 051**	**40,59%**	**2,65%**	**24,21%**	**13,19%**
France entière	**4 636 494**	**4 914 514**	**5 396 259**	**16,39%**	**1,17%**	**9,78%**	**6,02%**

Note : Les données de ce tableau incluent les logements en PLS, PLUS, PLAI et PLI. Pour Mayotte, les taux d'évolution sont calculés à compter de 2017, et non de 2013.

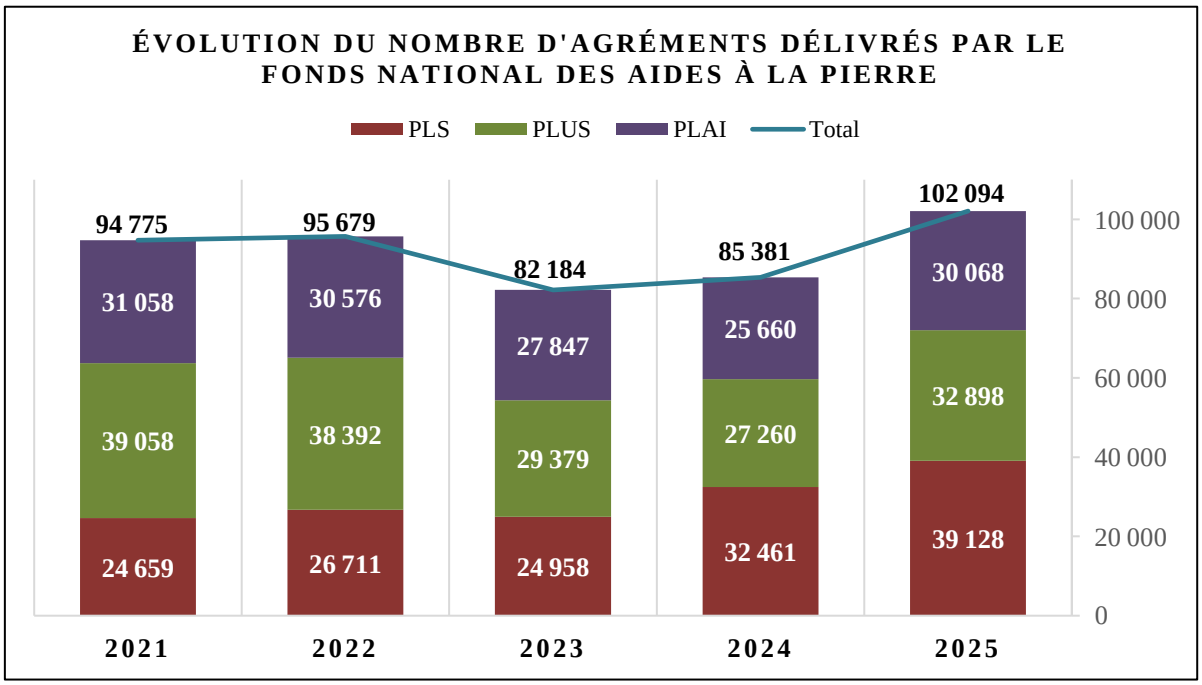
Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après des données RPLS.

● **Évolution du rythme de mise en service de logements sociaux**. Sur la période 2013-2025, le nombre de logements sociaux mis en service chaque année (production de logements neufs financés par la LBU et acquisition en propre par les bailleurs) connaît un recul tendanciel dans l'Hexagone (- 20,5 %) comme dans la majorité des territoires ultramarins (- 23,4 % pour l'ensemble des DROM). Tandis que La Réunion enregistre un repli comparable à la tendance hexagonale (- 28,5 %), la dynamique de production connaît un déclin plus sévère en Martinique (- 92,4 %). La Guadeloupe présente une trajectoire atypique, marquée par un pic exceptionnel en 2024 suivi d'une rechute immédiate.



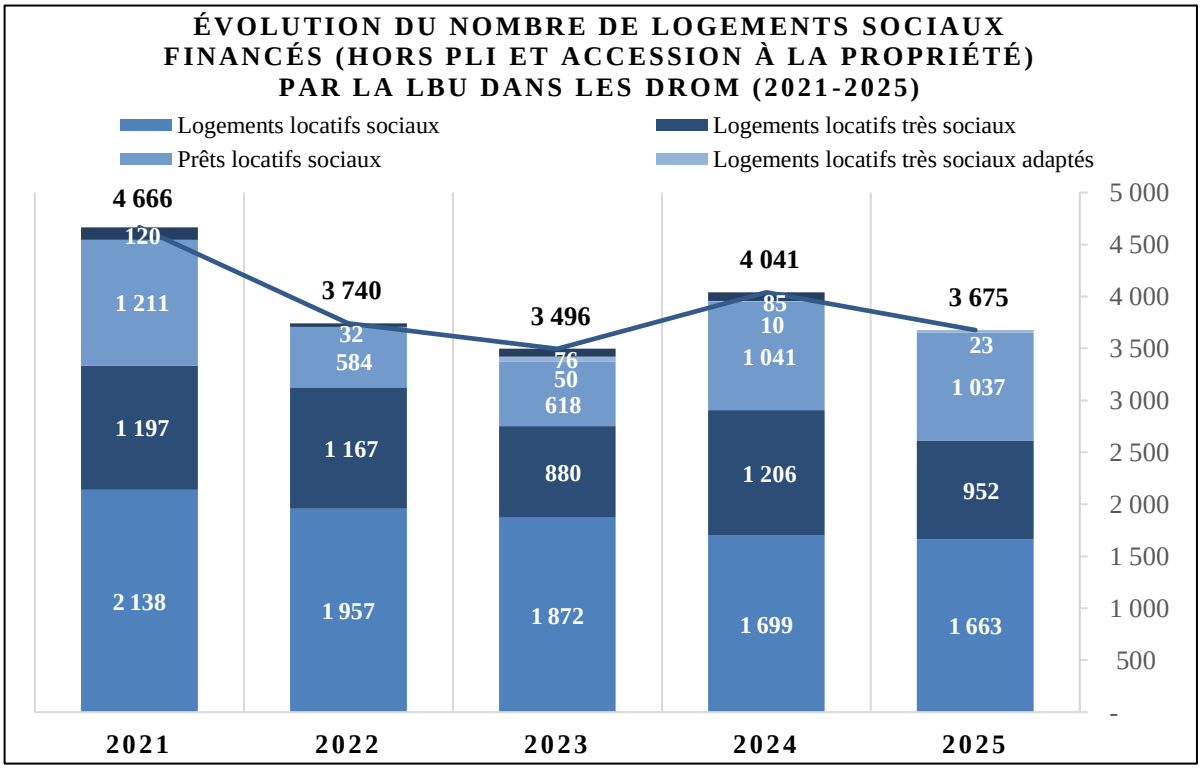
Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après des données RPLS.

● **Évolution du nombre de logements locatifs financés**. Entre 2013 et 2025, le nombre de logements agréés par le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) dans l'Hexagone a progressé de 7,7 %. Cette dynamique est portée par la croissance des agréments de logements en PLS (+ 58,7 %), compensant le recul respectif de 15,8 % et de 3,2 % des agréments de PLUS et PLAI.



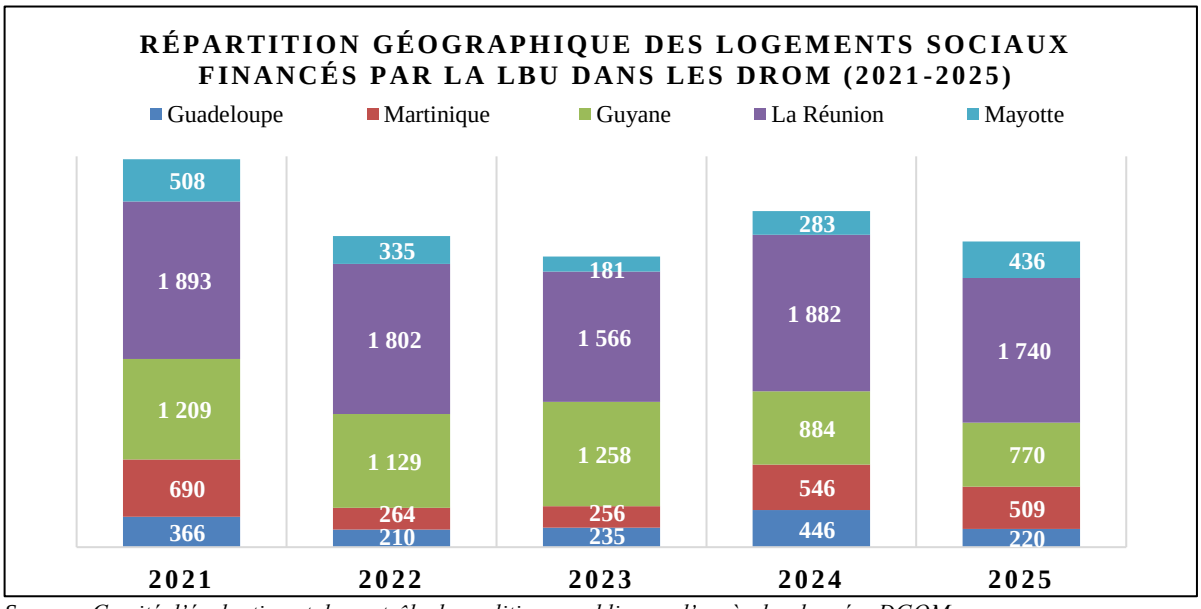
Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après des données DHUP.

À l'inverse, dans les DROM, le nombre de logements sociaux neufs financés (hors PLI et accession à la propriété) au titre de la ligne budgétaire unique (LBU) a diminué de 21,2 % sur la même période. Ce repli affecte l'ensemble des catégories d'opération et singulièrement les logements locatifs sociaux (LLS, - 22,2 %) et très sociaux (LLTS, - 20,5 %).



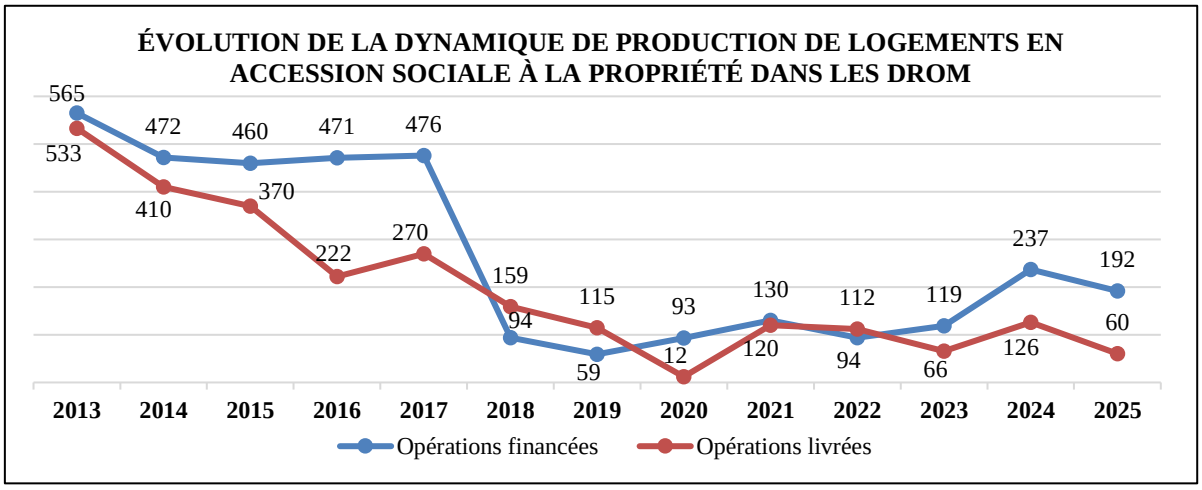
Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après des données DGOM.

La Guadeloupe et la Guyane sont les DROM dans lesquels le recul du nombre de logements financés est le plus important (respectivement - 39,9 % et - 36,3 % entre 2021 et 2025), suivies de la Martinique (- 26,2 %). La Réunion enregistre la diminution la plus modérée (- 8,1 %). Enfin, si Mayotte se distingue par une progression du nombre de logements financés entre 2022 et 2024, le volume atteint en 2025 demeure inférieur de 14,2 % à celui observé en 2021.



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

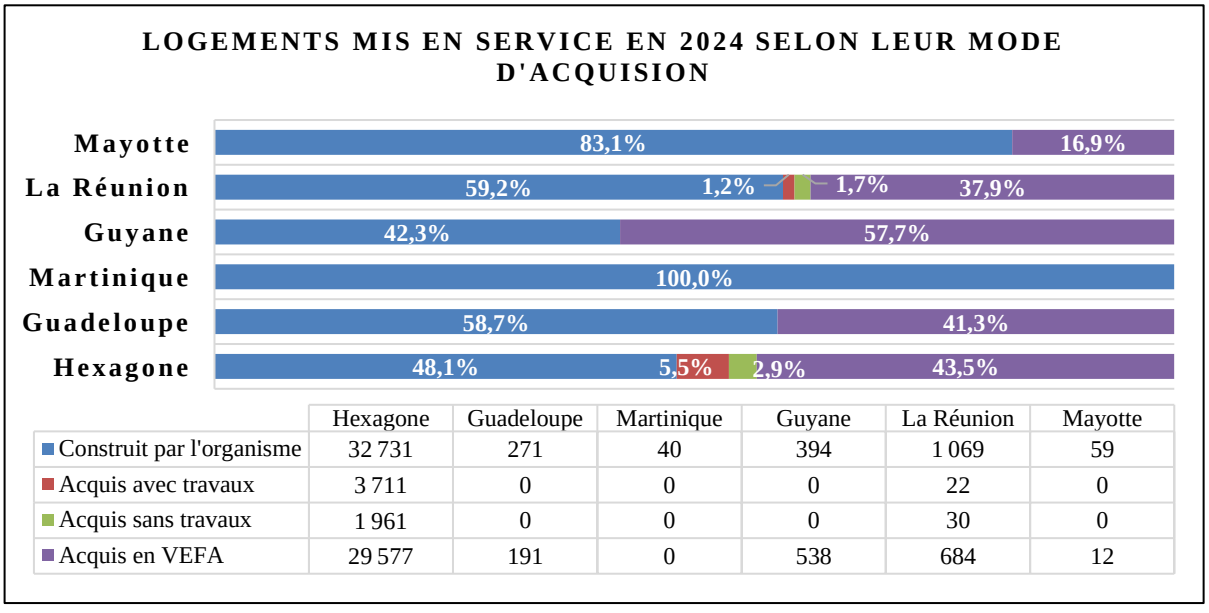
● **Évolution de la production de logements en accession sociale à la propriété**. Depuis le début des années 2010, le logement en accession sociale à la propriété (logement évolutif social – LES, logement en accession sociale – LAS, et prêt social location accession – PSLA) connaît un important recul dans les DROM, qui se traduit par le déclin du nombre d'opérations financées (- 66,0 % entre 2013 et 2025) et de celles effectivement livrées (- 88,7 % sur la période). Si depuis 2020, les DROM enregistrent une augmentation des opérations financées, le nombre de logements livrés connaît quant à lui une trajectoire plus erratique, sans tendance nette d'amélioration. En 2025, ces deux indicateurs ne représentent respectivement que 34 % et 11,3 % de leur volume de 2013.



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

B. STRUCTURE ET CARACTÉRISTIQUES DE LA PRODUCTION

● **Origine des logements sociaux mis en service**. À la différence de l'Hexagone, où la production de logements sociaux repose sur un équilibre relatif entre construction directe (48,1 %) et acquisition en vente en l'état futur d'achèvement (VEFA, 43,5 %), les DROM se caractérisent par une prédominance marquée de la maîtrise d'ouvrage directe des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM). Cette dernière représente l'intégralité des mises en services effectuées en Martinique et une part prépondérante de celles de la Guadeloupe (58,7 %), de La Réunion (59,2 %) et de Mayotte (83,1 %).

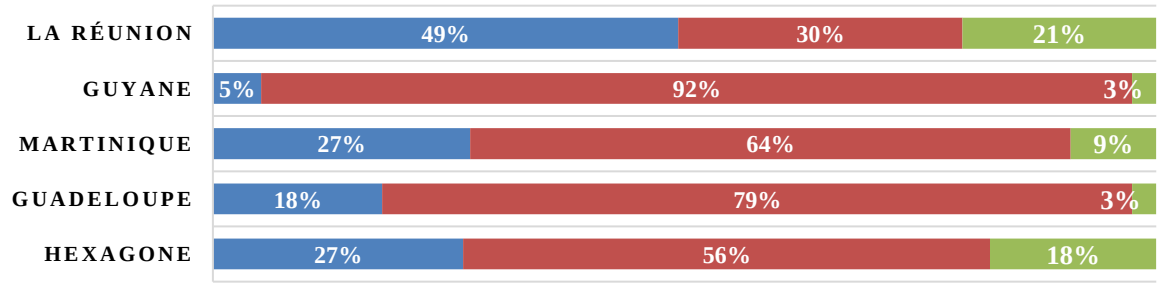


	Hexagone	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Construit par l'organisme	32 731	271	40	394	1 069	59
Acquis avec travaux	3 711	0	0	0	22	0
Acquis sans travaux	1 961	0	0	0	30	0
Acquis en VEFA	29 577	191	0	538	684	12

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

● **Plafonds de ressources des logements sociaux récemment mis en service**. Entre 2019 et 2023, les logements locatifs sociaux mis en service dans l'Hexagone relèvent principalement du PLUS (56 %), tandis que le PLAI (27 %) et le PLS (17 %) occupent une place secondaire. Dans les DROM, cette concentration des mises en service sur le PLUS est nettement plus prononcée, notamment en Guyane (92 %) et en Guadeloupe (79 %). La part du PLAI est par conséquent limitée, en particulier en Guyane (5 %) et en Guadeloupe (18 %), malgré des besoins sociaux structurellement plus élevés. La Réunion se singularise toutefois par une forte représentation du PLAI (49 %), supérieure à celle observée dans l'Hexagone.

MISES EN SERVICE SELON LES PLAFONDS DE RESSOURCES (2019-2023)

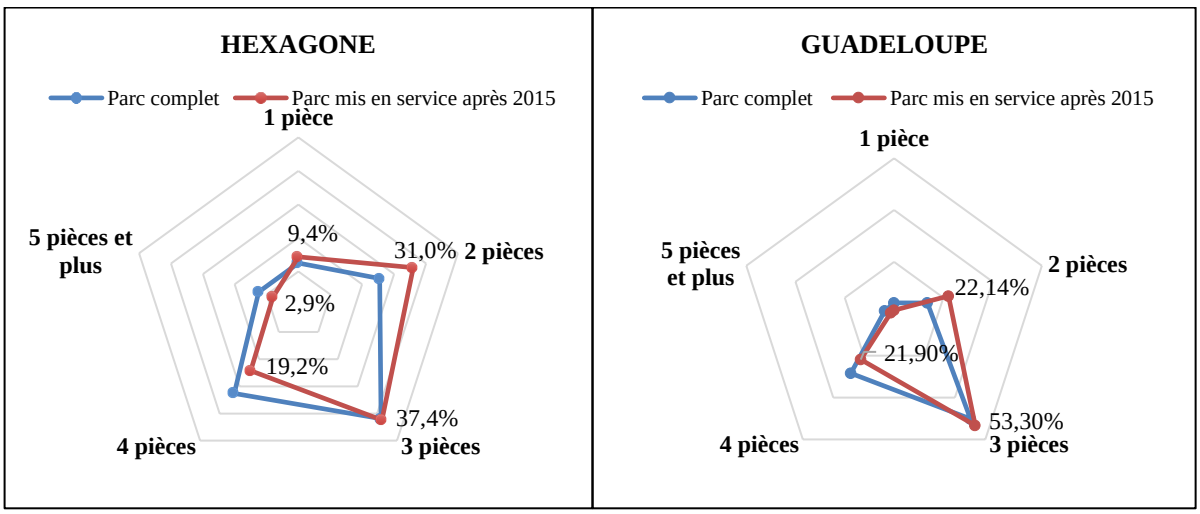


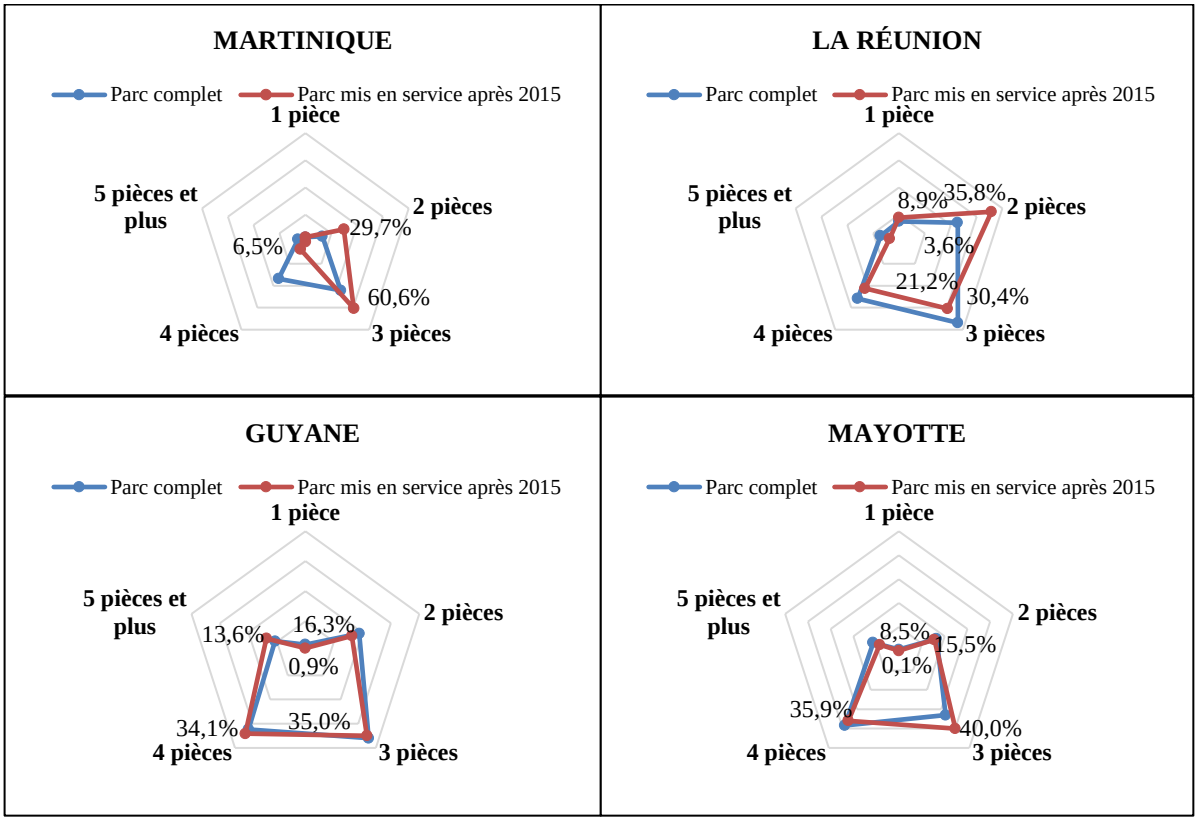
	Hexagone	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion
PLAI	82 900	700	600	200	3 600
PLUS	174 700	3 100	1 400	3 600	2 200
PLS	55 100	100	200	100	1 500

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

● **Typologie de logements récemment mis en service**. Dans l'Hexagone comme dans la majorité des DROM, la typologie des logements sociaux mis en service depuis 2015 se distingue de celle de l'ensemble du parc existant par une part accrue de logements de petite taille. Cette inflexion est particulièrement prononcée à La Réunion, où la proportion de logements de type 2 dans le parc récent atteint 35,8 %, contre 22,7 % dans l'ensemble du parc social. Cette tendance s'observe également en Martinique (29,7 % contre 13,2 %) et en Guadeloupe (22,1 % contre 13,2 %). De façon corrélative, les logements de quatre pièces y sont moins représentés dans les lots mis en service depuis 2015 que dans la totalité du parc.

EFFETS DE LA PRODUCTION RÉCENTE SUR LA STRUCTURE DU PARC SOCIAL AU 1ER JANVIER 2025



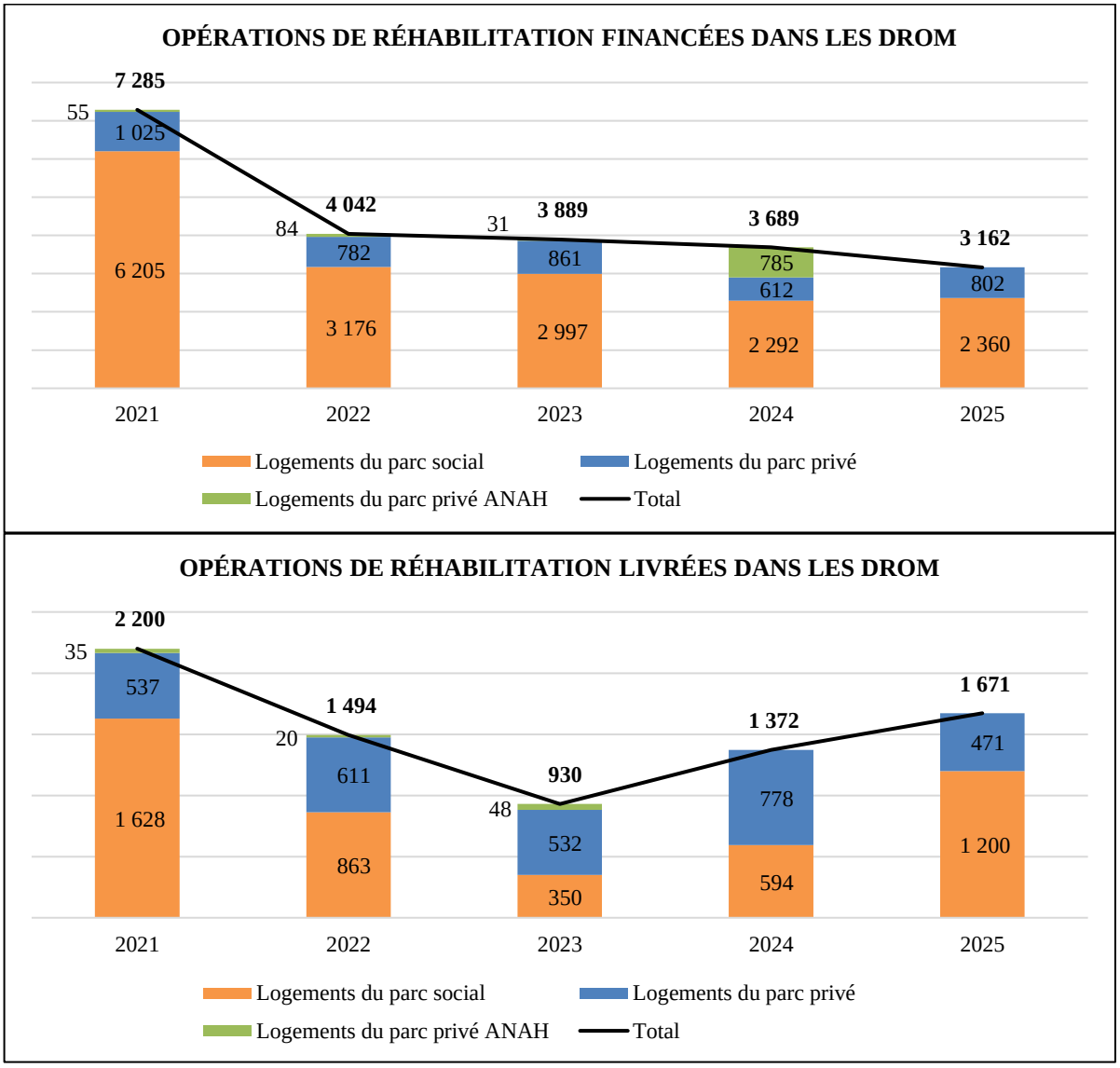


Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après des données RPLS.

● **Opérations de réhabilitation dans le parc social et le parc privé**. Entre 2021 et 2025, le nombre d'opérations de réhabilitation financées dans les DROM par la LBU, inscrite au programme 123 *« Conditions de vie Outre-mer »*, a diminué de 56,6 %, recul qui affecte davantage le parc social (- 62 %) que le parc privé (- 21,7 %). Le nombre d'opérations livrées accuse également un repli sur la période (- 24,1 %) malgré une reprise en 2024 et 2025 après un point bas atteint en 2023 (930 opérations livrées).

Concernant le parc social hexagonal, plusieurs dispositifs relevant du programme 135 *« Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat »* concourent au financement de la réhabilitation. En 2025, 177,3 millions d'euros ont été engagés au titre du Fonds pour la rénovation énergétique du parc social (FREPS), permettant de financer la rénovation énergétique de 24 471 logements locatifs (+ 33,1 % par rapport à 2024) et la décarbonation des modes de chauffage et de production d'eau chaude de 6 986 autres (+ 61,2 % par rapport à 2024). L'aide dite « Seconde vie » a quant à elle financé des interventions lourdes sur 5 478 logements locatifs en 2025. L'État s'est par ailleurs engagé en faveur de la réhabilitation des cités minières des Hauts-de-France, cofinançant la rénovation d'un total de 10 115 logements depuis 2018, soit 615 de plus qu'en 2024 (+ 6,5 %) [(1)].

(1) *Rapport annuel de performance (RAP) du programme 135* « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », *annexe au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (PLRG) de l'année 2025, p. 4 ; RAP du programme 135* « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat », *annexe au PLRG de l'année 2024, p. 4.*



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

Par ailleurs, l'Agence nationale de l'habitat (Anah) accompagne la rénovation du parc privé dans l'Hexagone comme dans les DROM. En 2025, les montants engagés par cet opérateur ont permis de financer la rénovation de 379 428 logements à l'échelle nationale, soit 1,23 % des résidences principales. La part des résidences principales ayant bénéficié de ces dispositifs est cependant plus faible dans les DROM (0,21 %) que dans l'Hexagone (1,26 %), seuls 1 630 logements en ayant bénéficié pour un montant total de 10,15 millions d'euros.

RÉPARTITION TERRITORIALE DES MONTANTS ENGAGÉS PAR L'ANAH EN 2025

	Aides à la pierre		Aides nationales		Totaux		
	Lgts rénovés	Montants engagés (M€)	Lgts rénovés	Montants engagés (M€)	Lgts rénovés	Part des résidences principales	Montants engagés (M€)
Auvergne-Rhône-Alpes	25 662	462,8	22 034	124,2	47 696	1,28%	587,0
Bourgogne-Franche-Comté	6 556	157,5	11 710	57,9	18 266	1,38%	215,4
Bretagne	6 110	152,8	16 416	63	22 526	1,40%	215,8
Centre-Val-de-Loire	5 384	137,3	9 859	42,7	15 243	1,28%	180,0
Corse	565	15,4	309	0,9	874	0,55%	16,3
Grand Est	18 534	311,1	18 887	109,8	37 421	1,47%	420,9
Hauts-de-France	11 290	312,8	25 239	90,1	36 529	1,39%	402,9
Île-de-France	46 148	688,1	17 589	106,5	63 737	1,18%	794,6
Normandie	6 152	162,4	14 229	54,2	20 381	1,32%	216,6
Nouvelle-Aquitaine	12 255	315,5	23 480	97,3	35 735	1,22%	412,8
Occitanie	18 540	357,8	15 488	77,3	34 028	1,18%	435,1
Pays de la Loire	9 093	204,9	17 509	68,3	26 602	1,51%	273,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	12 597	178,8	6 163	26	18 760	0,78%	204,8
France hexagonale	**178 886**	**3 457**	**198 912**	**918**	**377 798**	**1,26%**	**4 375,4**
Guadeloupe	156	3,01	80	0,61	236	0,13%	3,62
Martinique	71	1,71	437	1,74	508	0,30%	3,45
Guyane	24	0,16	3	0,015	27	0,03%	0,17
La Réunion	449	2,26	409	0,65	858	0,24%	2,91
Mayotte	-	-	1	0,003	1	N/A	0,003
DROM	**700**	**7,14**	**930**	**3,018**	**1 630**	**0,21%**	**10,15**
France entière	**179 586**	**3 464**	**199 842**	**921,21**	**379 428**	**1,23%**	**4 385,55**

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

C. VENTILATION DES SORTIES DU PARC SOCIAL

● **Démolition de logements du parc social**. Au cours de la période 2019-2023, les démolitions de logements sociaux jouent un rôle plus limité dans l'évolution du parc social dans les DROM que dans l'Hexagone. En effet, dans chacun de ces territoires, le poids annuel moyen des destructions est inférieur à la moyenne nationale.

DÉMOLITIONS DE LOGEMENTS SOCIAUX SUR LA PÉRIODE 2019-2023

	Nombre de démolitions	Poids moyen annuel des démolitions
Guadeloupe	500	0,28%
Martinique	200	0,10%
Guyane	100	0,11%
La Réunion	400	0,10%
France entière	59 700	0,31%

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

● **Ventes de logements du parc social**. Entre 2019 et 2023, les sorties du parc social consécutives à une vente demeurent moins fréquentes dans les DROM que dans l'Hexagone. En effet, alors que les cessions réalisées sur la période représentent 1,13 % du parc social à l'échelle nationale, cette proportion varie de 0,4 % à La Réunion à 1,06 % en Guadeloupe. Il est également notable que, dans les territoires ultramarins pour lesquels l'information est disponible, ces cessions aient presque exclusivement bénéficié à des ménages déjà locataires.

VENTES SORTIES DU PARC SOCIAL SUR LA PÉRIODE 2019-2023

	Nombre de ventes en 5 ans	Part des ventes dans le parc existant en 2024	Part des ventes à des ménages du parc social	Part des ventes à des ménages hors du parc social	Part des autres ventes
Guadeloupe	400	1,06%	99,26%	0,74%	0,00%
Martinique	200	0,57%	NS	NS	NS
Guyane	200	0,92%	NS	NS	NS
La Réunion	300	0,40%	91,52%	8,19%	0,29%
France entière	59 900	1,13%	50,58%	40,07%	9,35%

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