



# Les Notes de l'Institut d'émission

Février 2010



## L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités



# Sommaire

<b>INTRODUCTION</b> .....	3
<b>PREALABLE METHODOLOGIQUE</b> .....	5
<b>I – L’HABITAT DANS L’OUTRE-MER FRANÇAIS : PANORAMA ET ETAT DES LIEUX</b>	6
1- Evolution des conditions de logement : des progrès sauf en Guyane .....	6
1-1 Baisse du nombre de personnes par ménage et progrès en termes de confort dans les DOM et les COM, excepté en Guyane.....	6
1-2 En Guyane : dégradation des conditions de logement et fortes disparités à l’intérieur du territoire.....	9
1-3 Une part encore élevée de logements insalubres et de constructions informelles .....	9
2- Les ménages et leur habitat .....	10
2-1 Caractéristiques générales et évolution récente .....	10
2-2 Le financement de l’habitat par les ménages .....	12
<b>II – LE MARCHÉ DU LOGEMENT</b> .....	14
1- Le foncier et la gestion de sa production .....	14
1-1 La gestion foncière dans un contexte de contraintes structurelles.....	14
1-2 Des carences en matière de gestion foncière.....	14
1-3 Les opérateurs fonciers dans les DOM et à Mayotte .....	15
1-4 L’évolution des prix du foncier.....	17
1-5 Le Fonds Régional d’Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU) : un outil de financement du foncier aménagé .....	18
1-6 La surcharge foncière.....	19
1-7 A Mayotte : une transition difficile en matière de gestion foncière .....	20
2- La demande en logement.....	21
2-1 Identification des besoins en logements.....	21
2-2 La demande dans le logement locatif social.....	22
3- L’offre de logement .....	25
3-1 Le logement, l’un des moteurs du secteur du BTP aux côtés de la commande publique.....	25
3-2 La dynamique de construction de logements dans les DOM depuis 2000.....	25
3-3 La production de logements sociaux .....	26
4- Quelques données sur les prix du logement .....	31
4-1 Les prix à la location .....	31
4-2 Les prix à l’achat.....	32



<b>III – LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LES GEOGRAPHIES DE L'OUTRE-MER</b>	<b>33</b>
1- La politique du logement outre-mer : des moyens longtemps différés, un rattrapage à partir des années 1980.....	33
2- Les acteurs de la politique du logement et leur rôle.....	34
2-1 L'Etat : l'acteur central .....	34
2-2 Les organismes de gestion des HLM .....	36
2-3 Les municipalités, EPCI et départements.....	39
2-4 La participation des employeurs au financement de l'habitat.....	40
3- Les instruments d'intervention.....	41
3-1 Des crédits budgétaires fongibles ou la Ligne Budgétaire Unique.....	42
3-2 Les aides au secteur locatif privé.....	43
3-3 Les autres aides publiques au logement.....	46
4- Les logements aidés dans les DOM .....	49
4-1 Les logements aidés dans le secteur locatif .....	49
4-2 Les logements aidés dans le secteur de l'accèsion à la propriété.....	50
4-3 Evolution des principaux logements sociaux dans les DOM et à Mayotte .....	51
5- Le financement du logement locatif social dans les DOM.....	51
5-1 Le coût des logements locatifs sociaux dans les DOM.....	52
5-2 Le financement des logements sociaux dans les DOM avant la LODEOM.....	53
6- La politique du logement à Mayotte : de l'accèsion sociale unique à une diversité de produits aidés.....	55
<b>IV – LES LIMITES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET LES PERSPECTIVES ACTUELLES</b>	<b>58</b>
1- Les freins à la production de logements sociaux.....	58
1-1 Des freins à la production de logements sociaux communs aux quatre départements d'outre-mer et à Mayotte .....	58
1-2 Les freins spécifiques à Mayotte.....	59
2- Un retournement de la conjoncture favorable à la relance du logement social.....	60
2-1 Le retournement de la conjoncture lié à la crise financière et économique ...	60
2-2 Les nouvelles orientations politiques en faveur du logement social .....	61
3- Les incertitudes liées aux nouvelles mesures.....	63
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>65</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>67</b>
ANNEXE 1 - Résumé de la situation dans chaque géographie.....	68
ANNEXE 2 - Références .....	69
ANNEXE 3 - Personnes rencontrées ou interrogées .....	71
ANNEXE 4 - Acronymes utilisés .....	73
ANNEXE 5 - Tableau sur Les dispositifs d'incitations fiscales à la production de logements neufs à usage locatif .....	74
ANNEXE 6 - Schéma du nouveau dispositif de défiscalisation (Article 199 undecies C)	75



## INTRODUCTION

---

Les départements et les collectivités ultramarines connaissent depuis plusieurs années une crise du logement qui s'illustre à la fois par un déficit en logements, particulièrement dans le parc social, mais également par la persistance de logements insalubres en dépit d'une amélioration récente. Le logement social, produit accessible aux revenus relativement modestes, représente un enjeu d'intégration d'autant plus important que sa production a fortement chuté dans plusieurs géographies depuis le début de la décennie 2000 alors que sa demande n'a cessé de s'accroître.

La politique de l'habitat, qui s'inscrit plus largement dans le cadre de politiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire, se heurte dans les économies ultramarines à des contraintes spécifiques. Ces contraintes sont d'abord liées à la topologie de ces territoires : la disponibilité foncière est limitée du fait du caractère insulaire et géologique et un certain nombre de conditions climatiques et topographies ont des répercussions sur les modes de construction des logements (risque sismique aux Antilles, cyclones aux Antilles et à La Réunion, forte pluviométrie et forte humidité en Guyane). En outre, l'urbanisation rapide et parfois mal maîtrisée dans la plupart de ces géographies conduit au développement de constructions illicites et insalubres, notamment en Guyane et à Mayotte. De plus, le retard en matière de développement des réseaux primaires et secondaires<sup>1</sup> limite l'efficacité des opérations de construction de logements et participe au renchérissement des coûts d'aménagement. Enfin, le caractère oligopolistique, voire monopoliste, des circuits d'approvisionnement en matières premières et la petite taille du secteur du BTP participent au renchérissement des coûts de construction.

Encore plus que dans les régions de l'hexagone, le logement constitue un secteur-clé dans ces économies puisqu'il alimente, aux côtés des travaux publics, le secteur du BTP dont le poids est relativement plus important en termes d'emplois et de valeur ajoutée dans les économies ultramarines.

L'intervention des pouvoirs publics pour encourager la production de logements et l'accessibilité des populations ultramarines à des logements modernes a évolué au cours du temps. Mais certaines mesures n'ont pas toujours produit les effets escomptés, à l'instar des dispositifs d'incitations fiscales qui malgré leur impact positif sur l'investissement en logement, ont provoqué un certain nombre d'effets pervers dommageables en particulier à la production de logements sociaux.

Depuis la fin de l'année 2008, un retournement de la conjoncture dans le secteur de la construction est observable dans les DOM et Mayotte. Les effets de la crise financière et économique ont impacté, comme en métropole, le marché de l'immobilier. Toutefois, des événements propres aux économies d'outre-mer ont accéléré ce retournement conjoncturel.

La présente étude s'articule autour des quatre axes suivants :

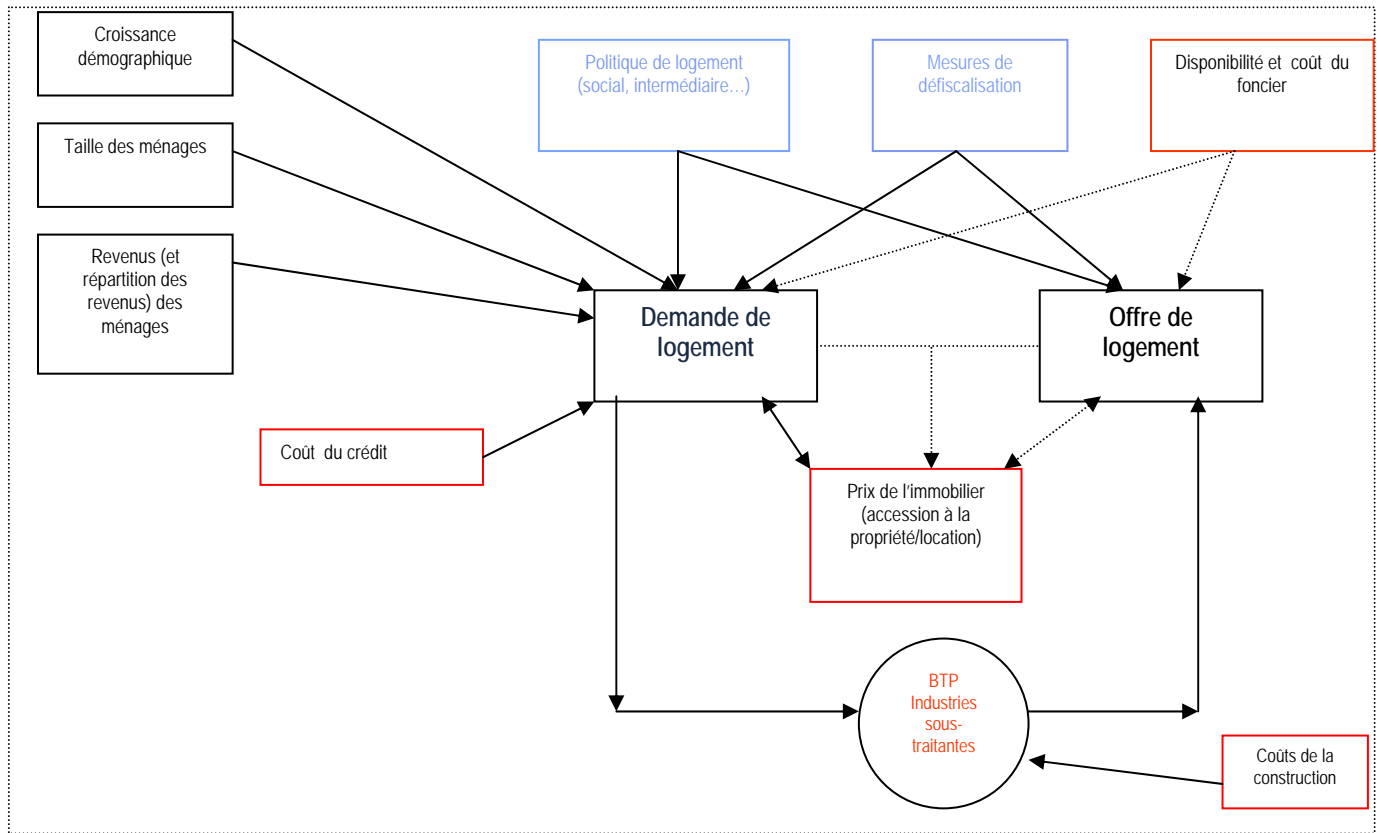
- 1) La première partie est consacrée à un état des lieux de l'habitat dans l'ensemble des géographies de l'outre-mer français. L'évolution des conditions de logement des ménages par géographie et l'importance du logement dans le budget des ménages seront traitées en particulier ;
- 2) La seconde partie porte sur le fonctionnement et l'évolution du marché du logement, côté offre et côté demande. Les questions relatives à la gestion de la production foncière seront traitées en amont et des analyses sur les prix seront également présentées ;
- 3) La politique du logement dans les DOM et à Mayotte sera développée dans la troisième partie, avec une analyse des principaux acteurs, de leurs rôles, de leurs moyens d'intervention et des objectifs visés ;
- 4) La quatrième partie présentera les limites des politiques publiques passées en matière de logement et les réponses qui sont actuellement apportées.

---

<sup>1</sup> Eaux, assainissement, électricité, voirie, routes...



## L'habitat : un enjeu économique majeur





## PREALABLE METHODOLOGIQUE

---

Les données relatives au secteur du logement dans les DOM sont disparates et souvent agrégées dans les chiffres nationaux. Les statistiques sur le logement dans les DOM existent, mais leur obtention est souvent difficile car elles proviennent fréquemment directement des opérateurs. Les rapports des Comités Départementaux de l'Habitat (CDH), par exemple, ne sont pas accessibles en ligne, excepté celui de La Réunion sur le site de la direction départementale de l'Équipement (DDE). Le site de la DDE de Guyane était en construction en 2008 et ne contient aucune information sur le logement. A la Martinique, le site internet de la DDE ne comporte que des pages relatives au plan de prévention des risques naturels. Seule La Réunion dispose d'un observatoire sur le logement, l'AGORAH (Agence pour l'observation de la Réunion, l'aménagement et l'habitat) qui met en ligne régulièrement sur son site des publications assez complètes sur les thèmes de l'habitat, du foncier et des projets urbains notamment. A la Guadeloupe, le site internet de l'observatoire de l'habitat, prévu dans le plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées, n'a pas été actualisé depuis environ deux ans, à l'exception d'informations concernant le droit au logement opposable (Dalo) ou la résorption de l'habitat insalubre.

Les données disponibles depuis Paris (statistiques produites par l'INSEE, ISEE, ISPF, le MEEDM, les rapports et audits sur le logement outre-mer) ont dû être complétées par des éléments d'ordres quantitatif et qualitatif obtenus auprès des acteurs concernés par les questions de l'habitat dans les géographies ultramarines (cf. la liste des acteurs rencontrés en annexe). L'intervention des agences de l'IEDOM-IEOM a constitué une aide précieuse et les auteures de la présente étude ont chacune réalisé des missions dans les géographies suivantes : l'une à La Réunion et à Mayotte en avril 2009, l'autre en Guyane et à la Martinique en mai 2009.

Les Collectivités du Pacifique seront traitées essentiellement dans la première partie de l'étude (Panorama et état des lieux). La politique du logement dans ces géographies relève de la compétence locale des collectivités et le fonctionnement du marché du logement y répond à des logiques différentes de celles qui prévalent dans les DOM.

Enfin cette note transversale sera complétée par des notes expresses détaillées par géographie et élaborées par les agences de l'IEDOM-IEOM.



## I – L'HABITAT DANS L'OUTRE-MER FRANÇAIS : PANORAMA ET ETAT DES LIEUX

---

### **Un contexte caractérisé par une urbanisation accélérée et des disparités territoriales très fortes**

La croissance urbaine a été plus tardive et plus brutale qu'en France continentale, se rapprochant ainsi des dynamiques à l'œuvre dans les pays du Sud<sup>2</sup>. L'extension urbaine s'explique par la forte croissance démographique et l'exode rural. Elle s'est concentrée principalement sur la ville principale, au détriment des villes secondaires : Cayenne, Pointe-à-Pitre, Fort-de-France, Saint-Denis, Nouméa et Papeete concentrent plus d'un tiers de la population de ces territoires. Ces disparités sont particulièrement marquées en Guyane, où la faible densité (2 habitants au km<sup>2</sup>) contraste avec l'hypertrophie des principales villes (Cayenne, Kourou et Saint-Laurent du Maroni), ainsi qu'en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie. Cayenne et le Grand Papeete concentrent en effet la moitié de la population et les deux tiers de la population néo-calédonienne résident dans le Grand Nouméa. On note également une forte polarisation aux Antilles, en Martinique avec Fort-de-France (40 % de la population) et le Lamentin, en Guadeloupe autour de quatre villes principales (Pointe-à-Pitre, Les Abymes, Baie-Mahaut et Le Gosier). Mamoudzou concentre 40 % de la population de Mayotte. La Réunion est le territoire qui possède le réseau urbain le plus équilibré.

Cette croissance urbaine rapide se traduit par l'apparition de quartiers d'habitat spontané et insalubre et d'une forte demande de logement social. On voit apparaître, dans ces géographies, des problèmes de gestion spécifiques en matière d'habitat qui les rapprochent à quelques égards des zones urbaines sensibles de l'hexagone.

### **1- Evolution des conditions de logement : des progrès, sauf en Guyane**

#### **1-1 Baisse du nombre de personnes par ménage et progrès en termes de confort dans les DOM et les COM, excepté en Guyane**

Aux Antilles, à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les COM du Pacifique, les années 2000 ont été marquées par un ralentissement démographique<sup>3</sup> et une diminution du nombre de personnes par ménage en raison à la fois de la poursuite du vieillissement de la population, qui a pour effet d'accroître la part des personnes seules et des couples sans enfants, et de la décohabitation.

La taille moyenne des ménages varie de 2,6 personnes à la Martinique à 4,1 personnes à Mayotte contre 2,3 en France continentale<sup>4</sup> en 2006 (voir tableau n° 1). Longtemps largement supérieure à la métropole, elle connaît aujourd'hui une baisse tendancielle, sauf en Guyane où le nombre de personnes par ménage a augmenté entre 1999 et 2005. Corollaire de cette évolution, le nombre de ménages à La Réunion a augmenté deux fois plus vite que la population entre 1990 et 2005 (+3,3 % contre +1,7 %).

S'agissant du niveau de confort des logements, les dernières enquêtes logement ont mis en évidence des progrès indéniables dans la majorité des géographies.

Saint-Pierre-et-Miquelon se distingue des autres géographies avec un habitat de qualité. La population a baissé de 200 habitants entre 1999 et 2006. Du fait du vieillissement de la population et du recul de la natalité, la taille des ménages a sensiblement diminué, passant de plus de 2,6 personnes en moyenne en 1999 à 2,4 personnes en 2006. Les ménages occupent des logements de plus en plus grands : 5,3 pièces en moyenne pour 5,0 en 1999. Le nombre de ménages composé d'une seule personne augmente (28,4 % en 2006).

---

<sup>2</sup> Cf. « L'outre-mer français : un espace singulier », Belin, 2008 (page 165).

<sup>3</sup> Cf. « Les départements d'outre-mer face aux défis du vieillissement démographique et des migrations », Populations & Sociétés, n°460, INED, octobre 2009.

<sup>4</sup> Chiffres du RP 2005 pour les DOM ; 2007 pour Mayotte et 2006 pour la France.



Dans les COM du Pacifique, les conditions de logement ne cessent de s'améliorer. En Polynésie, les logements ne disposant pas d'un confort minimum se font plus rares<sup>5</sup> en 2007, seuls 8 % des ménages sont dépourvus de point d'eau individuel, 6 % ne disposent pas de toilettes intérieures et la quasi-totalité des ménages disposent d'un logement connecté au réseau électrique. C'est également le cas en Nouvelle-Calédonie (même si la proportion de logements dépourvus de W.-C. intérieurs est relativement plus élevée qu'en Polynésie) et à Wallis-et-Futuna, le confort des logements étant toutefois sensiblement moindre à Futuna.

Malgré la persistance de bidonvilles à la périphérie de certaines villes, l'habitat précaire a été fortement réduit aux Antilles et à La Réunion depuis les années 1980. Les maisons ou immeubles en dur y ont peu à peu remplacé les autres constructions (cases, maisons en torchis, habitations de fortune) : elles représentaient 86 % du parc en 2005 (contre 77 % en 1999) tous DOM confondus. En 2006, moins de 2 % des résidences principales étaient dépourvues d'eau et d'électricité, 3 % de sanitaires à l'intérieur (contre 7 % en 1999). En outre, la taille moyenne des logements a légèrement progressé, comprise entre 2,7 pièces à Mayotte et 5,3 pièces à Saint-Pierre-et-Miquelon en 2006/2007 (cf. tableau 1). Toutefois, le confort des logements dans les DOM reste légèrement inférieur à celui de la métropole<sup>6</sup>.

Selon l'enquête logement 2006, à la Martinique<sup>7</sup>, la qualité des logements s'est nettement améliorée entre 1996 et 2006 : presque tous sont maintenant équipés des éléments de confort de base. Les appartements, notamment dans le secteur locatif social, présentent moins de défauts de qualité que les maisons individuelles ou les habitats de type traditionnel. Globalement, les défauts de qualité sont moindres à la Martinique qu'à la Guadeloupe et sur le littoral guyanais.

A La Réunion, on note une amélioration significative des conditions sanitaires des logements depuis 1997. Selon les résultats de l'enquête 2006<sup>8</sup>, la plupart des logements (95 %) disposent aujourd'hui des trois éléments de confort de base (eau courante, toilettes intérieures et salle d'eau). Des progrès restent encore à réaliser : cette enquête montre qu'un quart des ménages réunionnais est en situation de surpeuplement<sup>9</sup>, notamment dans les parcs locatifs privés (29%) et social (33%). En France métropolitaine, cette situation concerne 15% des ménages locataires et 3% des propriétaires en 2006.

Des progrès sont également tangibles à Mayotte mais on est encore loin du niveau de confort observé dans les DOM. Le parc immobilier y est récent : plus de la moitié des résidences principales ont moins de dix ans. Les logements en dur représentent 57 % du parc immobilier ; cette proportion est stable depuis 2002 car la forte baisse des logements en matériaux traditionnels (torchis, raphia...) a été compensée par le doublement des logements en tôle. La part des logements dénués de tout confort (eau, électricité, sanitaires) est passée de 35 % en 2002 à 28 % en 2007. Le nombre de pièces par logement reste modeste au regard de la taille moyenne des ménages (2,7 pièces) et beaucoup de logements sont surpeuplés. L'immigration a entraîné le développement de zones d'habitations précaires et informelles en périphérie des bassins d'emploi, à Mamoudzou et à Longoni notamment.

<sup>5</sup> « Recensement de Polynésie française en 2007 : la croissance de la population ralentit depuis 2002 », INSEE Première, n° 1230, mars 2009.

<sup>6</sup> En France continentale, 1,3 % des logements ne disposaient pas de l'un au moins des trois éléments essentiels que sont l'eau courante, une installation sanitaire (baignoire ou douche) ou des W.-C. intérieurs en 2006. Cf. « Les logements en 2006 : le confort s'améliore mais pas pour tous », INSEE Première n° 1202, juillet 2008.

<sup>7</sup> cf. « L'enquête logement en Martinique : des logements de plus en plus confortables, mais des défauts encore fréquents », Premiers résultats n°44, INSEE Antilles-Guyane, juillet 2009

<sup>8</sup> cf. « Le logement en 2006 », Revue l'Economie de La Réunion, Hors série n° 5, juin 2009.

<sup>9</sup> Un ménage est en situation de surpeuplement s'il dispose d'une pièce de moins que la norme : les logements de plus d'une pièce offrant moins de 18m<sup>2</sup> par personne sont considérés comme « surpeuplés ».





**Tableau 1 - Evolution des caractéristiques du logement des ménages dans les DCOM et en France métropolitaine**

	Années du recensement	Nombre de logements	Part des résidences principales (%)	Part des propriétaires (%)	Maisons (%)	Appartements (%)	Nombre moyen de pièces	Nombre de personnes par ménage
<b>Martinique</b>	1999	155 733	84	57,6	63,2	34,4	nd	2,9
	2005	177 841	84,6	nd	67,5	31,6	nd	2,6
<b>Guadeloupe</b>	1999	164 327	81	63,5	74,4	22,3	3,8	2,9
	2006	192 502	80	61	75,5	22,6	3,8	2,7
<b>Guyane</b>	1999	54 043	85,4	40	63,5	23,8	3,6	3,3
	2005	63 090	89,9	nd	67,8	28,5	3,6	3,5
<b>Réunion</b>	1999	238 000	90,3	54	73,6	25,3	3,9	3,3
	2005	274 000	91,9	54,7	74,5	22,2	3,9	3
<b>Mayotte</b>	2002	36 892	81,6	59	nd	nd	2,4	4,3
	2007	45 738	84,3	55	94	6	2,7	4,1
<b>Saint-Pierre-et-Miquelon</b>	1999	2 932	82,4	72,8	78,9	17	5	2,6
	2006	3 109	81	77	84	15,5	5,3	2,4
<b>France métropolitaine</b>	1999	29 314 311	84	56 (2002)	55,8	41,5	3,9	2,4
	2006	31 813 195	83	57,2	56,1	42,4	4	2,3

Source : INSEE, enquêtes du recensement

**Tableau 2 - Les indicateurs de confort des DCOM**

	Année	Sans électricité (%)	Sans eau potable (%)	Sans Baignoire ni douche intérieures (%)	Sans W.-C. intérieurs (%)	Sans raccordement à l'égout (%)
<b>Guadeloupe</b>	1999	3,6	nd	8,6	8,6	67
	2005	2,2	1,3	4,1	3	63
<b>Martinique</b>	1999	2,7	nd	4,9	4,5	61
	2005	1,6	0,7	2,1	1,9	57
<b>Guyane</b>	1999	10,1	nd	21,7	23	60
	2005	13	20	27	28	63
<b>Réunion</b>	1999	1,6	nd	7,5	9	64
	2005	1,1	0,4	3,3	4,3	58
<b>Mayotte</b>	2002	24	74	78	n.d.	n.d.
	2007	8	63	70	61	n.d.
<b>Polynésie</b>	2007	0,3	8,7(*)	nd	5,9	n.d.
<b>Nouvelle-Calédonie</b>	2004	6,8	3,2	1,9	20,9	n.d.

Source : INSEE, ISEE, ISPF (Enquêtes Recensement et Logement)

(\*) Il s'agit de la proportion de logements sans eau courante.



## 1-2 En Guyane : dégradation des conditions de logement et fortes disparités à l'intérieur du territoire

En Guyane, l'augmentation du parc de logement ne s'est pas traduite par des améliorations en termes de confort (cf. tableau 2). En six ans, les indicateurs disponibles du confort des logements se sont détériorés. La proportion de cases ou immeubles en bois a augmenté (un tiers des résidences principales en 2006 contre 29 % en 1999), 20 % des logements ne sont pas équipés en eau potable, soit une proportion équivalente à celle observée en 1999, 40 % seulement des logements sont équipés du tout-à-l'égout et 13 % des logements sont encore dépourvus d'électricité en 2005 (contre 10 % six ans plus tôt), soit une proportion plus élevée qu'à Mayotte.

Les résultats de l'enquête logement 2006<sup>10</sup> montrent que les logements sociaux, dans lesquels sont logés un tiers des ménages sur le littoral, présentent moins de défauts que les autres. Les logements situés à l'intérieur du territoire disposent de niveaux de confort nettement plus faibles : 58 % n'ont pas l'eau courante, 7 habitations sur 10 ne sont pas équipées de W.-C., de douche ou de cuisine, et les deux tiers des logements n'ont pas l'électricité. L'évacuation des eaux usées se fait à même le sol dans 15 % des habitations (contre 5 % à la Guadeloupe et 2 % à la Martinique).

## 1-3 Une part encore élevée de logements insalubres<sup>11</sup> et de constructions informelles

L'insalubrité touche de nombreux logements dans les DOM et les COM. Un rapport de 2006 estimait la proportion de logements insalubres à 26 % des résidences principales, contre 8 % en métropole en 2004<sup>12</sup>. Cette insalubrité revêt des formes différentes : habitat illicite de fortune dans des zones sans infrastructures de base, souvent soumises aux risques naturels, habitat diffus ou poches d'habitats dégradés dans les centres villes. Selon le rapport du député martiniquais Serge Letchimy<sup>13</sup>, on compte 50 000 logements insalubres abritant plus de 150 000 personnes dans les quatre DOM. Ce rapport souligne le fait que les interventions au titre de la résorption de l'habitat insalubre (RHI) ont surtout concerné les grands quartiers d'habitat informel et insalubre ainsi que les bidonvilles, et très peu les centres urbains paupérisés.



Mamoudzou, Mayotte (V. OLIVE)

L'auto-construction est un phénomène encore relativement répandu. Aux Antilles et à La Réunion, on estime que 30 à 40 % des maisons individuelles seraient construites sans permis. Cette proportion est vraisemblablement plus élevée en Guyane où plus de 12 800 ménages vivent, en 2008, dans des logements inconfortables construits partiellement avec des matériaux précaires : près des trois-quarts des ménages guyanais dont la personne de référence est de nationalité étrangère sont logés dans ces conditions. On a observé au cours des dernières années, notamment depuis 2004, une forte progression de l'habitat spontané et de l'auto-construction en raison de la forte croissance démographique. En Guyane,

<sup>10</sup> Cf. « La qualité des logement en Guyane : de fortes disparités subsistent », Premiers résultats, INSEE Antilles-Guyane, n° 45, juillet 2009.

<sup>11</sup> Un logement insalubre est un logement qui présente des risques pour la santé des occupants ou pour le voisinage. L'insalubrité associe des critères relatifs à la dégradation du bâti (humidité, absence de système d'assainissement, dangerosité de l'accès au logement etc...) associée aux effets négatifs sur la santé. Le décret du 30 janvier 2002 donne une pratique à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU - décembre 2000) en définissant les caractéristiques minimales que doit respecter le logement en location : surface minimale, niveau de confort (eau, électricité, sanitaires) et/ou l'état du logement.

<sup>12</sup> Voir le rapport général du sénateur Torre sur le projet de loi de finances 2005.

<sup>13</sup> « L'habitat insalubre et indigne dans les DROM : un défi à relever », septembre 2009.



l'insalubrité s'observe à la fois dans les centres et en périphérie des centres urbains, en zone périurbaine et dans les villages isolés<sup>14</sup>.

A La Réunion, l'inventaire de l'habitat précaire et insalubre réalisé par l'AGORAH entre 2006 et 2008 révèle une diminution de 28 % du nombre de constructions précaires par rapport à 1999. En Nouvelle-Calédonie, on estime que 5 % de la population habite dans des logements « provisoires », dont les deux-tiers dans le Grand Nouméa.

## 2- Les ménages et leur habitat

### 2-1 Caractéristiques générales et évolution récente

#### 2-1-1 A l'exception de la Guyane, une augmentation du parc de logements plus rapide que celle de la population dans les DOM et les COM

Entre 1999 et 2006, la croissance annuelle moyenne de la population était de 0,7 % à la Martinique, 0,8 % à la Guadeloupe, 3,8 % en Guyane et 1,5 % à La Réunion. Parallèlement, la croissance du nombre de logements a été de 2,4 % par an en moyenne (2,2 % à la Martinique, 2,5 % à la Guadeloupe, 2,6 % en Guyane et à la Réunion), soit une croissance deux fois supérieure à celle de la France entière. A Mayotte<sup>15</sup>, le taux de croissance du parc de logement était de 4,4 % par an entre 2002 et 2007, soit une progression supérieure à celle de la population (3,1 % par an), là aussi en grande partie en raison de la diminution de la taille des ménages (4,1 personnes par logement contre 4,3 en 2002).

Ces évolutions résultent pour l'essentiel de la diminution récente de la taille des ménages dans les DOM et à Mayotte<sup>16</sup>. Cette diminution s'explique notamment par un phénomène de décohabitation, lié à l'augmentation du niveau de vie des populations, à des changements de comportements et à l'allongement de la durée de la vie (qui explique l'augmentation de la proportion de personnes vivant seules).

A Saint-Pierre-et-Miquelon, malgré la baisse de population observée depuis 1999, le nombre de résidences principales a légèrement augmenté (2 517 en 2006, contre 2 415 en 1999).

Entre 1999 et 2005, la Guyane est la seule région française où le nombre de logements s'est accru à un rythme moindre que celui de la population (+13 % contre +22 %). Ce département connaît une croissance démographique bien supérieure à celle des trois autres DOM, résultat d'une fécondité encore élevée (supérieure à trois enfants par femme, les trois-quarts de la croissance démographique sont dus au solde naturel) et d'une immigration forte en provenance des pays voisins (Brésil, Suriname notamment). En outre, le phénomène de décohabitation ne s'y observe pas : la taille des ménages a continué de s'accroître, passant de 3,3 personnes en 1999 à 3,6 en 2005.

La Nouvelle-Calédonie comptait, en 2004, 65 000 ménages composés en moyenne de 3,6 personnes au lieu de 4,1 en 1989. Comme dans les DOM, le vieillissement de la population et les comportements de décohabitation sont les causes de cette diminution. On observe les mêmes tendances en Polynésie française.

#### 2-1-2 Prépondérance de l'habitat individuel

L'habitat individuel demeure prépondérant dans les DOM et à Mayotte. Les maisons individuelles représentent en effet la grande majorité des résidences principales : de 63,5 % en Martinique à 94 % à Mayotte (57,2 % en France métropolitaine) en 2006. Le rythme de croissance de l'habitat individuel a été plus élevé aux Antilles et en Guyane qu'à La Réunion où le parc de logements collectifs a augmenté plus rapidement que celui des maisons individuelles.

<sup>14</sup> Cf. Rapport d'information « Le logement en outre-mer : passer du discours à la réalité », Sénat, Henri Torre, novembre 2006 (P.358).

<sup>15</sup> « De petits logements pour de grands ménages », Mayotte Infos, INSEE, Avril 2009.

<sup>16</sup> En France continentale, la taille des ménages a commencé à diminuer depuis les années 1960, passant de 3,1 personnes par ménages en 1962, à 2,7 en 1982 pour atteindre 2,3 en 2006.



A Saint-Pierre-et-Miquelon, l'habitat individuel est prédominant (84 % des résidences principales). Il en va de même dans les Collectivités du Pacifique où l'habitat est constitué majoritairement de maisons individuelles : 89 % en Polynésie, 72 % en Nouvelle-Calédonie<sup>17</sup> et 85 % à Wallis-et-Futuna<sup>18</sup>.

### 2-1-3 Plus de la moitié des ménages ultramarins sont propriétaires de leur résidence principale

A l'instar de la France continentale, plus de la moitié des ménages sont propriétaires de leur résidence principale, excepté en Guyane. On distingue trois groupes selon l'importance du taux de propriétaires :

- la Guyane se distingue par le taux de propriétaires le plus faible (40 %);
- La Réunion (54,7 %), Mayotte (55 %) et la Martinique (57,6 %) ont un taux proche de celui de l'Hexagone<sup>19</sup> ;
- la Guadeloupe (63,5 %), Saint-Pierre-et-Miquelon (77 %), la Polynésie française (70 %), la Nouvelle-Calédonie<sup>20</sup>(62 %) et Wallis-et-Futuna (67 %), où les ménages sont en très grande majorité propriétaires de leur logement.

Les propriétaires possèdent essentiellement des maisons individuelles : 71 % des ménages vivant dans une maison individuelle en sont propriétaires dans les DOM (81 % en France métropolitaine) ; ce taux tombe à 6 % pour les ménages vivant en appartement (25 % en France métropolitaine). La répartition entre propriétaires et locataires était, en 1999, sensiblement identique dans les DOM et en métropole, respectivement 56 % et 44 %, sauf en Guyane où elle était inversée (40 % et 60 %).

A La Réunion comme dans les DFA, les ménages modestes se répartissent à égalité entre propriétaires et locataires, ce qui est une caractéristique propre à ces géographies. Si on considère le quart des ménages réunionnais les plus pauvres, 46 % sont propriétaires, 46 % locataires et 8 % sont logés à titre gratuit. De même, dans les DFA, la proportion de propriétaires chez les ménages vivant sous le seuil de pauvreté<sup>21</sup> est quasi-équivalente à celle observée chez les ménages disposant de revenus supérieurs au seuil de pauvreté, sauf en Martinique (cf. tableau n°3). L'écart est par contre significatif lorsque l'on considère les accédants à la propriété, ce qui reflète les difficultés d'accès au crédit des ménages modestes et la forte progression du prix des logements.

**Tableau 3 - Répartition des ménages sous le seuil de pauvreté ou au-delà selon le statut d'occupation en 2006**

	Guadeloupe		Martinique		Guyane	
	Sous le seuil	Au-delà du seuil	Sous le seuil	Au-delà du seuil	Sous le seuil	Au-delà du seuil
Propriétaire	55	57	42	58	42	36
Accédant	5	14	5	10	1	13
Locataire secteur social	23	19	35	22	28	30
Locataire secteur privé	18	10	18	11	29	21
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : Enquête Budget de Famille

\*le seuil de pauvreté représente ici 50 % du revenu médian de la population française totale.

Pour ce qui est des ménages locataires, on constate qu'une forte proportion des ménages les plus modestes logent dans le secteur privé, ce qui constitue une spécificité par rapport à la métropole. A La Réunion, 42 % d'entre eux sont logés dans le secteur privé (40 % dans l'habitat traditionnel et 2 %

<sup>17</sup> En Nouvelle-Calédonie, les immeubles collectifs sont essentiellement situés dans le Grand Nouméa.

<sup>18</sup> Le reste des résidences principales étant des falés (habitations traditionnelles faites de parpaings et de végétaux) à hauteur de 13 %, et des immeubles (2 % du parc total).

<sup>19</sup> 57,2 % en 2006 selon l'INSEE.

<sup>20</sup> En Nouvelle-Calédonie, la proportion de propriétaires est significativement plus faible dans le Sud de l'île.

<sup>21</sup> En 2006, le seuil de pauvreté est de 496 € (revenu mensuel) en Guyane, 567 € à la Guadeloupe et 616 € à la Martinique (à titre de comparaison, il est de 880 € en France métropolitaine).



dans de petits logements de 1 ou 2 pièces). La proportion des ménages les plus pauvres logés dans le secteur privé est encore plus élevée à la Guadeloupe (44 %) et en Guyane (51 %).

### 2-2 Le financement de l'habitat par les ménages

#### 2-2-1 Un poids prépondérant et croissant dans le budget des ménages<sup>22</sup>

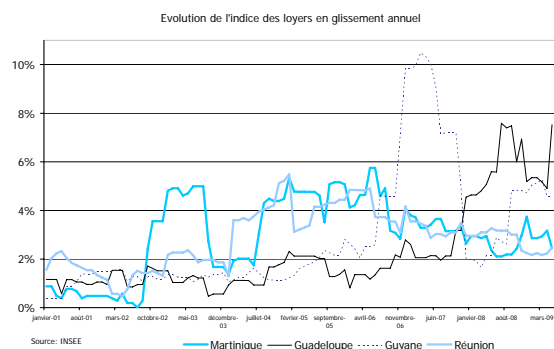
La comparaison dans le temps des données des enquêtes Budget de familles montre que le poste « logement »<sup>23</sup> a détrôné le poste « alimentation » au cours de la décennie 1990 dans l'ensemble des géographies.

En 2006, les ménages réunionnais consacraient 15,8 % de leur budget aux dépenses de logement, dont 9,4 % pour les loyers, soit un poids quasi équivalent à celui observé en France métropolitaine (16,2 % dont 7,5 % pour les loyers), mais avec une part relativement plus importante des loyers. Dans les DFA, les ménages consacrent une partie moins importante de leur budget à ces dépenses : 11,6 % à la Martinique, 12,9 % à la Guadeloupe mais 16,8 % en Guyane (enquête BDF 2001).

L'enquête logement de 2006 montre que l'habitat représente le plus gros poste de dépense pour les ménages modestes dans les trois Départements Français d'Amérique. Les dépenses annuelles moyennes atteignent 3 400 €, dont près de 60 % est consacré aux loyers d'habitation, soit 2 000 €, montant relativement élevé car il s'agit d'une moyenne pour l'ensemble des ménages, dont 60 % sont propriétaires ou logés gratuitement et ne paient donc pas de loyer. Les charges liées au logement pèsent plus lourdement sur les ménages à faible revenu, les dépenses d'électricité, gaz, eau, assainissement et ordures ménagères étant quasiment identiques pour toutes les catégories de ménages : d'un montant de 1 000 à 1 200 € par an, elles correspondent à 8 % du budget des ménages du premier quartile et seulement 3 % pour ceux du quatrième quartile.

A Mayotte, le poste logement est celui qui a connu la plus forte augmentation (+10 points en dix ans), sa part dans le budget des ménages est passée de 6 % en 1995 à 16 % en 2005. Cette progression est due essentiellement aux loyers et charges (+8 points).

En Nouvelle-calédonie, le logement occupe le premier rang dans les dépenses des ménages en 2008. La part du budget des ménages qui lui est consacrée a augmenté de six points depuis 1991 passant de 24,7 % à 30,8 %. L'évolution des prix de l'immobilier<sup>24</sup>, l'augmentation des loyers et des remboursements des crédits immobiliers y ont contribué. L'un des postes ayant le plus augmenté est le poste « remboursements des crédits immobiliers », en raison à la fois d'un effet volume, le nombre de ménages en accession étant plus nombreux, et d'un effet prix, lié à l'augmentation des prix de l'immobilier<sup>25</sup>.



Le graphique ci-contre permet de visualiser l'évolution de la composante « Loyers et services attachés » de l'indice des prix à la consommation de l'INSEE dans les DOM. La part de cette composante, qui a évolué de façon stable jusqu'au début des années 2000, a connu, depuis 2004, une augmentation supérieure à l'inflation en Guyane, à la Martinique et à La Réunion.

<sup>22</sup> Les chiffres proviennent des enquêtes budget de familles 1995, 2001 et 2006 pour La Réunion ; 2001 pour les DFA, 1995 et 2005 pour Mayotte et 2008 pour la Nouvelle-calédonie.

<sup>23</sup> Ce poste regroupe le loyer, les charges, l'assurance logement, les impôts et les taxes, les remboursements de prêts des accédants et les travaux d'entretien et d'équipement

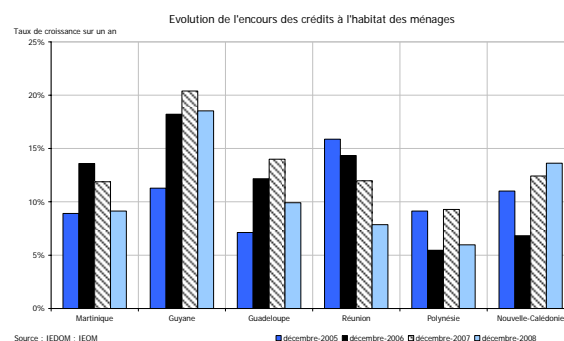
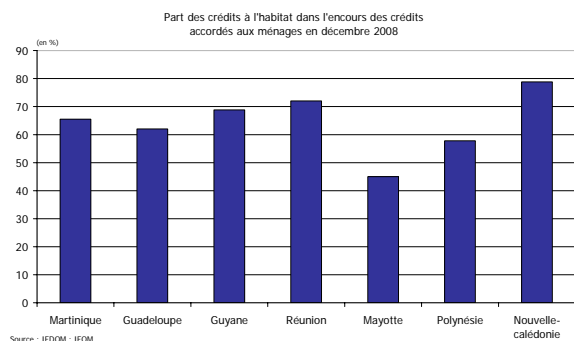
<sup>24</sup> Cf. « Les prix de l'immobilier calédonien entre 2006 et 2008 », Note expresse, IEOM, septembre 2009.

<sup>25</sup> Cf. « Projections de population pour La Nouvelle-Calédonie à l'horizon 2030 », ISEE.



## 2-2-2 Le logement : premier poste d'endettement des ménages

Comme en métropole, l'habitat est le premier poste d'endettement des ménages dans les DOM et les COM sauf à Mayotte. La part des crédits à l'habitat dans l'encours total des crédits des ménages est particulièrement élevée à La Réunion (72 %) et en Nouvelle-Calédonie (78,8 %).



La progression des encours de crédits à l'habitat s'est ralentie sur les trois dernières années à la Guadeloupe<sup>26</sup>, à la Martinique<sup>27</sup> et à La Réunion<sup>28</sup>. Par contre, leur croissance est restée orientée à la hausse en Guyane<sup>29</sup> et en Nouvelle-Calédonie<sup>30</sup>.

En 2009, les crédits à l'habitat aux particuliers ont poursuivi leur décélération, notamment à La Réunion et à la Martinique<sup>31</sup>, et dans une moindre mesure en Guyane et à Mayotte où ils sont restés favorablement orientés<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> +9,9 % en 2008 en glissement annuel, après avoir enregistré des taux de croissance particulièrement élevés en 2007 (+14 %), favorisés par les conditions relativement attractives sur les prêts immobiliers.

<sup>27</sup> +9,1 % en 2008 après 12 % en 2007 et 14 % en 2006.

<sup>28</sup> +7,1 % en 2008 après une progression de 11,1 % en 2007 et 15 % 2006.

<sup>29</sup> +21 % en 2008, après +18 % en 2007.

<sup>30</sup> +13,6 % contre 12,4 % en 2007.

<sup>31</sup> A fin septembre 2009, la croissance de l'encours des crédits à l'habitat des ménages était de 3,9 % à La Réunion sur un an (contre +9 % en septembre 2008) et de +5,3 % à la Martinique (contre +10,8 % à fin septembre 2008).

<sup>32</sup> Sur un an, les encours ont augmenté de 12,4% à fin septembre 2009 en Guyane (contre +19 % un an en septembre 2008) et de 15,7 % à fin juin 2009 à Mayotte (contre +29 % en juin 2008).



## II – LE MARCHÉ DU LOGEMENT

---

Après avoir évoqué les principales problématiques relatives à la gestion foncière, cette partie présente les caractéristiques et évolutions des composantes de l'offre et de la demande de logements ; un dernier point fournira quelques éléments sur le prix des logements.

### 1- Le foncier et la gestion de sa production

Il n'existe pas dans les DCOM de véritable politique foncière destinée à faciliter des opérations de logements. Les terrains domaniaux appartenant à l'Etat sont notamment vendus aux prix du marché. Or la planification foncière demeure un outil incontournable pour la réalisation des opérations en logements sociaux, d'autant que les départements d'outre-mer font face à des contraintes structurelles en matière foncière et à un retard important en matière de planification urbaine. Le cas de Mayotte se distingue du fait du profond changement de gouvernance qui s'opère dans le cadre du processus de départementalisation (cf. sous-partie 1-6).

#### 1-1 La gestion foncière dans un contexte de contraintes structurelles

Dans les géographies de l'outre-mer français, des contraintes d'ordre structurel et institutionnel rendent difficile la mobilisation du foncier pour des opérations en logements. Il s'agit notamment des risques sismiques aux Antilles, de la présence de nombreux espaces réglementés (parcs nationaux, réserves naturelles, espaces protégés...), de la compétition pour l'espace entre les différents usages du sol<sup>33</sup>, particulièrement à La Réunion avec la présence de champs de canne à sucre en périphérie des centres bourgs, de l'inconstructibilité de nombreuses zones périurbaines marécageuses en Guyane, de l'importance de l'indivision et de l'existence d'une forte propension à la rétention foncière. En Guyane et à Mayotte, s'y ajoute l'insuffisance ou l'absence d'un véritable cadastre.

La question foncière se pose dans des termes différents en Guyane de ceux dans lesquels elle se pose dans les DOM insulaires que sont la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion. La disponibilité foncière y est à l'évidence plus importante mais il s'y ajoute une contrainte dans la mesure où le territoire est composé à 94 % de forêt ; la population guyanaise se concentre aujourd'hui à 90 % sur la bande côtière (soit un peu plus d'un quart du territoire).

Mayotte quant à elle dispose d'une réserve foncière constructible inférieure à 40 % de son territoire : le reste du territoire est constitué de terrains à très forte déclivité<sup>34</sup>, de zones déjà urbanisées et de zones protégées par le code de l'environnement ou réservées à l'agriculture.

Outre ces contraintes structurelles, s'ajoutent des carences en termes de planification urbaine et des coûts d'aménagement souvent plus importants qu'en métropole en raison des retards fréquents en matière d'équipements urbains (réseaux, voiries, adduction d'eau, assainissement, électrification, traitement des ordures ménagères...) et des dépenses liées à l'application des plans de prévention des risques naturels et des normes environnementales. Ces surcoûts sont particulièrement élevés dans les territoires où le tissu urbain est diffus (Guyane et Polynésie française).

#### 1-2 Des carences en matière de gestion foncière

La planification urbaine est sous-utilisée dans toutes ces géographies et les opérateurs publics fonciers sont peu nombreux. Il en existe deux, l'un à La Réunion, l'autre en Guyane. En l'absence de constitution de réserves foncières suffisantes et dans un contexte d'emballement du marché immobilier observé sur la période 2004-2007, il est donc devenu particulièrement difficile pour les opérateurs publics d'obtenir du foncier à un coût raisonnable, notamment pour réaliser des opérations de logements sociaux qui sont contraintes par des plafonds de loyers de sortie.

Ce déficit de planification, qui relève de la compétence des collectivités locales, s'explique notamment par le manque de moyens techniques de ces collectivités, où le niveau des ressources humaines

---

<sup>33</sup> Activités économiques (agriculture, notamment la canne, et la banane, industrie, commerce et services), et les équipements publics.

<sup>34</sup> Terrains avec des pentes supérieures à 15°, qui représentent 60 % du reste du territoire.



qualifiées dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme est très souvent insuffisant par rapport aux enjeux et aux actions à mener (à quelques exceptions près, telles que le Territoire de la Côte Ouest (TCO) ou la commune du Port à La Réunion), et par la faiblesse des ressources fiscales locales qui rend difficile l'utilisation des outils permettant d'intervenir sur le marché foncier.

Ainsi, l'usage des droits de préemption est particulièrement limité et un certain nombre d'outils de planification foncière font défaut dans la plupart des géographies. Il n'y a quasiment pas de Plans d'Actions Foncières<sup>35</sup> et les Zones d'Aménagement Différé<sup>36</sup> sont inexistantes. L'analyse des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) montre que les outils réglementaires qui facilitent l'acquisition par les pouvoirs publics de terrains pour construire des logements sociaux (emplacements réservés en zones urbaines et en zones à urbaniser, COS majorés, secteurs avec quota de logements sociaux...) sont peu utilisés.

A la Martinique, les outils de maîtrise du foncier et d'aménagement (emplacements réservés, ZAC, droit de préemption, expropriation...) sont peu développés et les opérations de logement se réalisent au gré des opportunités foncières. Toutefois, le Conseil général de la Martinique pilote une étude de préfiguration d'un établissement public foncier local (EPFL).

A Mayotte, le Plan d'Aménagement de Développement Durable (PADD) a été adopté en juin 2009, après plus de trois années d'attente, et seules trois communes disposent d'un Plan d'Occupation du Sol (POS), deux à Petite Terre et un à Mamoudzou.

Au 31 décembre 2010, il est prévu de doter l'ensemble des communes mahoraises de cartes communales ou de Plan Locaux d'Urbanisme (PLU).

A La Réunion, le retard dans l'adoption du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) impacte les actions de planification des communes.

Enfin, on dénombre peu de partenariats publics privés pour la réalisation de grandes opérations d'aménagement type ZAC.

### 1-3 Les opérateurs fonciers dans les DOM et à Mayotte

#### 1-3-1 L'Établissement Public Foncier de La Réunion : le seul véritable opérateur foncier dans les DOM

La Réunion est le seul DOM à s'être doté d'un Etablissement Public Foncier (l'EPFR). Créé en septembre 2002, à l'initiative de 20 communes de la Région et du Département, l'EPFR est compétent pour acheter du foncier pour le compte de ses membres ou de toute personne publique (aujourd'hui l'ensemble des 24 communes ont adhéré à l'EPFR) en vue de constituer une réserve foncière destinée à la réalisation des opérations relevant de trois missions d'intérêt général : logements sociaux, équipements publics, activités économique et touristique. Pour ce faire l'EPFR dispose de subventions de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi que des recettes de la taxe locale d'équipement.

De 2003 à 2008, l'EPFR a acheté 117 terrains représentant une superficie de près de 170 hectares, dont 31 % sont destinés à la construction de logements aidés, pour un montant de 27 millions d'euros. Un plan a été lancé par le Conseil Général de La Réunion en décembre 2008 pour la construction de 30 000 logements sociaux entre 2008 et 2013 (60 % dans les zones urbaines et 40 % dans les futures zones stratégiques du SAR). Les membres du groupe de travail sur le foncier ont estimé que les besoins en foncier correspondants sont de 650 hectares, plus 150 hectares pour la réalisation d'équipements structurants d'accompagnement. En avril 2009, 130 hectares de réserves foncières publiques étaient déjà acquis. D'ici 2013, il reste donc à acquérir 670 hectares pour répondre à cet objectif de construction, soit plus de 200 hectares par an. Cet objectif semble donc particulièrement difficile à atteindre, surtout si les ressources financières ne s'accroissent pas, le coût

<sup>35</sup> Documents qui permettent l'identification précise de terrains destinés à des opérations de logements.

<sup>36</sup> Créée en 1962 en France, la zone d'aménagement différencié (ou ZAD) est un secteur où une collectivité publique, un établissement public y ayant vocation ou une Société d'économie mixte (SEM) titulaire d'une convention d'aménagement dispose, pour une durée de 14 ans, d'un droit de préemption sur toutes les ventes et cessions à titre onéreux de biens immobiliers ou de droits sociaux. L'objectif est de lutter contre la spéculation immobilière, afin d'éviter que des terrains nécessaires à la réalisation d'un projet d'aménagement public soient renchérissés lors de l'annonce de ce projet.





estimé pour l'acquisition des 670 hectares étant compris entre 300 et 400 millions d'euros<sup>37</sup>, pour des ressources de l'EPFR estimées à 87 millions d'euros pour la période 2009-2013. Plusieurs propositions ont été émises afin de mobiliser des ressources additionnelles : elles vont de la création d'une taxe dissuasive contre la rétention foncière (taxe sur les terrains constructibles « vacants », dont le taux progresserait avec la durée de rétention) au recours à des prêts à taux bonifiés auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, en passant par l'augmentation des minorations foncières<sup>38</sup> (à hauteur de 50 %) et la modification de la taxe forfaitaire sur la vente des terrains.

Au-delà des problèmes de financement, une des conditions de réussite de ce plan repose sur une meilleure utilisation des procédures de planification et des outils réglementaires au service de la production de foncier (droit de préemption procédures d'utilité publique) et sur la volonté politique des maires à faire du logement social. Ces conditions prévalent bien évidemment pour les autres DOM.

### 1-3-2 De l'Etablissement Public d'Aménagement de la Guyane (EPAG) au guichet unique

En Guyane, les besoins en matière de foncier et d'aménagement sont conséquents : la surface à aménager chaque année est estimée à 250 ha pour les fonctions logement, équipements, services et activités (CPER 2007-2013). L'EPAG, établissement public à caractère industriel et commercial, a été créé par un décret du 31 octobre 1996<sup>39</sup>, à l'initiative de l'Administration Centrale de l'Outre-mer, afin de répondre à une situation d'urgence.

La Guyane est recouverte à 94 % par la forêt amazonienne, l'Etat est propriétaire de 90 % des terres et seulement 3 600 km<sup>2</sup> (soit 4,3 % du territoire) étaient cadastrés en 2007 (le reste est soumis aux dispositions du Code des Domaines de l'Etat). Cette mesure de protection est devenue un handicap dans le contexte marqué par une forte croissance démographique, la montée en puissance des activités induites par le Centre Spatial Guyanais et le développement de l'agriculture.

L'EPAG a eu pour mission de constituer des réserves foncières et de procéder à la viabilisation de terrains qui lui sont concédés par l'Etat (souvent à titre gratuit), soit pour les rétrocéder à des agriculteurs, soit pour les vendre à des promoteurs et constructeurs, publics ou privés, pour réaliser des logements pour l'essentiel aidés.

L'établissement s'est heurté, depuis sa création, à des difficultés à des problèmes récurrents de gouvernance. Depuis 2007, l'EPAG n'a plus en charge la redistribution du foncier aux particuliers et l'Etat a décidé de mettre en place un guichet unique pour toute demande de foncier. Les demandes sont ensuite réparties en fonction des compétences des différents services : la DAF gère le foncier agricole, l'ONF la forêt et les terrains miniers, le reste est de la compétence de France Domaine qui a en stock plus de 4 000 demandes, dont une partie ont été transférées de l'EPAG. Les communes, ayant la gestion du sol, valident les projets de constructions et doivent traiter ces demandes, tout en respectant les Plan Locaux d'Urbanisme (PLU) mis en place pour la plupart d'entre elles.

C'est donc le Trésorier Payeur Général, via France Domaine, qui intervient comme guichet unique pour traiter les demandes.

### 1-3-3 Le CNASEA à Mayotte

Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), devenu depuis le 1<sup>er</sup> avril 2009 l'Agence de services et de paiement, est l'opérateur foncier de la Collectivité Départementale de Mayotte. Depuis 1996, le CNASEA réalise trois missions relatives à la gestion foncière : il intervient dans la régularisation de l'occupation coutumière des terrains présumés appartenir à la Collectivité Départementale de Mayotte, il exerce le droit de préemption dans les zones

<sup>37</sup> Le prix moyen des terrains est estimé dans une fourchette de 65 € à 100 €/m<sup>2</sup> pour les zones urbaines équipées ou non et à 15 €/m<sup>2</sup> pour les futures zones stratégiques.

<sup>38</sup> Le Conseil Général, la CIREST, le TCO, la CIVIS et l'EPFR se sont engagés, au travers de conventions, à verser chacun 20 % maximum du prix des terrains revendus par l'EPFR à des communes qui auront pris l'engagement de réaliser au moins 60 % de logements aidés sur ledit terrain.

<sup>39</sup> En vertu de la loi du 25 juillet 1994, modifiant le code du domaine de l'Etat, et régit par la loi L. 321 du code du commerce.



rurales du territoire et il procède à des acquisitions amiables afin de constituer des réserves foncières pour le compte de la Collectivité Départementale.

A Mayotte, peu de terrains sont communaux (une dizaine seulement). Une cinquantaine de terrains appartiennent à la Collectivité Départementale et une très faible part ont été transférés en pleine propriété aux communes. Ces dernières ne peuvent donc pas les rétrocéder aux particuliers.

#### 1-3-4 L'Agence des 50 Pas Géométriques : un outil de gestion foncière des zones littorales

La problématique du littoral concerne les outre-mer au même titre que la France continentale. L'Agence des Cinquante Pas géométriques est un établissement public industriel et commercial qui a pour mission la gestion de la zone des 50 pas géométrique (ZPG)<sup>40</sup>, domaine public appartenant à l'Etat. Elle agit sur l'ensemble des zones littorales françaises et a en charge la régularisation foncière et la mise en valeur des espaces urbains situés dans cette zone. La régularisation foncière passe notamment par la cession de titres de propriété de l'Etat, à titre onéreux (à des prix de marché) pour les ménages installés sur la bande littorale et à titre gratuit pour les collectivités locales et organismes qui ont pour objet la réalisation de logements sociaux. L'agence perçoit la taxe spéciale d'équipement (TSE) pour la mise en valeur des espaces urbains sur cette zone<sup>41</sup>.

La cession des terrains aux ménages occupants situés sur la ZPG a pu être mise en place par la loi du 30 décembre 1996, sous réserve des conditions suivantes : existence d'un logement avant 1998, occupation de la parcelle dans un « espace urbain » ou dans un « secteur occupé par une urbanisation diffuse » et occupation du logement à usage d'habitation principale ou local professionnel. Le prix est défini par le service France Domaine de l'Etat. Une aide aux ménages de Guadeloupe et de Martinique pour l'acquisition de terrains dans cette zone est programmée dans les crédits dédiés à l'action logement du BOP 123. En Guadeloupe, neuf chantiers sont en cours<sup>42</sup>.

A Mayotte, une dérogation spécifique en matière de permis de construire sur cette zone protégée (ordonnance n° 2005-868) autorise la réalisation de quelques projets touristiques à la seule condition qu'ils soient prévus et explicités dans le PADD<sup>43</sup> et validés préalablement par le préfet de Mayotte. En outre, les ménages résidant dans cette zone ont la possibilité depuis 1997, et sous certaines conditions, d'acheter les titres de propriété de l'Etat au prix du marché mais sans aide financière, ce qui en rend difficile l'acquisition.

A La Réunion, la gestion de cette zone est moins problématique qu'aux Antilles ou à Mayotte, en raison d'un taux d'occupation moindre sur cette zone en raison du caractère escarpé du littoral réunionnais.

#### 1-4 L'évolution des prix du foncier

En l'absence d'outils de planification et de maîtrise de l'espace, les prix du foncier ont très fortement progressé sur la période 2002-2008 et ont atteint dans certaines communes des niveaux très élevés. Ces hausses ont été entraînées par le développement de l'activité industrielle et commerciale dans un contexte caractérisé par une offre foncière constructible limitée et par des comportements spéculatifs.

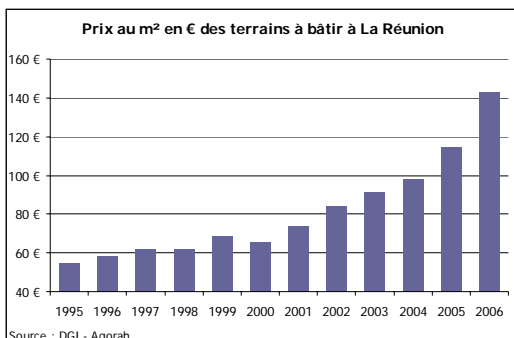
---

<sup>40</sup> La « loi littoral » a pour but de protéger et de mettre en valeur le littoral français. Elle vise notamment à protéger tous les espaces situés à proximité du rivage de la mer dont la zone dite « des 50 pas géométriques », zone spécifique à l'outre-mer (bande des 100 mètres en métropole). Créé par Colbert au XVII<sup>e</sup> siècle pour des raisons militaires, ce domaine public de l'Etat, inaliénable et imprescriptible, se définit comme une bande littorale de 50 pas larges ou pas du roi (81,20 m) comptés à partir du rivage (y compris les mangroves, marais salants et endigages) le plus haut de la mer (marée la plus haute connue).

<sup>41</sup> La taxe spéciale d'équipement (TSE) est différente de la taxe locale d'équipement. C'est une taxe additionnelle aux quatre impôts locaux, applicable à certaines régions métropolitaines depuis 1994 puis étendue aux DOM. Sa justification est de financer des interventions foncières et des opérations d'aménagement prévues par le code de l'urbanisme.

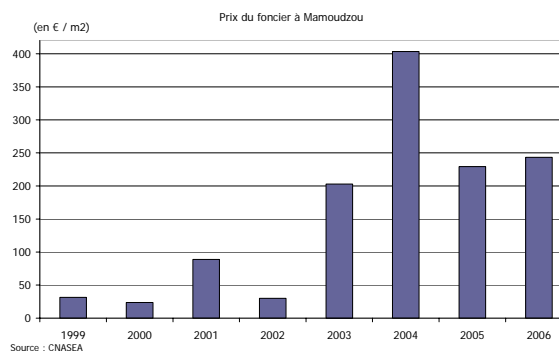
<sup>42</sup> Anse-Bertrand, Vieux-Habitants, St-Louis (deux chantiers), Grand-Bourg, Capesterre Belle-Eau, Désirade et Bouillante.

<sup>43</sup> Article 711-3 du code de l'urbanisme.



A La Réunion, le prix du foncier a été multiplié par 6 entre 1998 et 2008. Durant la période de forte croissance de la production de logements sociaux (1995-1999), le prix d'un terrain à bâtir s'élevait en moyenne à 61,4 € le m<sup>2</sup>. Sur la période 2000-2006, le coût du foncier à bâtir est passé à 96 € le m<sup>2</sup> en moyenne. Il atteignait 142,9 € au m<sup>2</sup> en 2006.

A Mayotte, pour qu'une opération d'aménagement soit rentable le coût de revient d'un terrain nu devrait se situer autour de 40 € le m<sup>2</sup> alors que, selon une source notariale, en 2009 les prix du foncier se situeraient plutôt autour de 60 € le m<sup>2</sup> en moyenne sur le territoire. Entre 1999 et 2006, les prix du foncier ont été multipliés par 4 ou 5, et jusqu'à 8 à Mamoudzou.



### 1-5 Le Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU) : un outil de financement du foncier aménagé

Face à la pénurie de foncier pour des opérations de constructions de logements sociaux et aux surcoûts en matière d'aménagement, la formule du FRAFU, expérimentée à La Réunion en 1996, a été transposée aux trois autres départements en 2000 par la loi d'orientation pour l'outre-mer<sup>44</sup>. A l'instar du Fonds national mis en place en métropole dans les années 1970, ce fonds finance à la fois l'acquisition de foncier et l'aménagement. Il coordonne les interventions financières de l'Etat, des collectivités territoriales et de l'Union européenne, en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation des équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces déjà urbanisés ou qui ont vocation à l'être.

La programmation du choix des opérations s'effectue dans le cadre du Conseil Départemental de l'Habitat (CDH) et la présidence de ces fonds est assurée alternativement et par période d'un an par le président du Conseil Général et par le président du Conseil Régional.

Si certaines mesures financées sur ces fonds sont propres à certaines géographies, on distingue trois mesures communes :

- études préliminaires de projets d'aménagement et de programmation d'intervention foncière ;
- au titre du FRAFU « *primaire* », le financement des équipements structurants nécessaires à la viabilisation de certains terrains non directement liés à des opérations d'aménagement (ex : station d'épuration, assainissement, pluvial...) ;
- au titre du FRAFU « *secondaire* », le financement des équipements de viabilisation de terrains dans le cadre d'opérations d'aménagement essentiellement à vocation de construction de logements (voirie et réseaux secondaires qui viennent se raccorder aux réseaux primaires) ; dans ce cas, l'Etat intervient sous condition d'une production majoritaire d'au moins 60 %<sup>45</sup> de

<sup>44</sup> Cf. Dispositions particulières aux 4 DOM sur l'aménagement foncier - (article 46) LOPOM du 13 décembre 2000.

<sup>45</sup> Dans le cadre des réformes visant à relancer la production de logements sociaux, un nouveau décret prévoit d'abaisser ce seuil à 20 % (le financement de l'Etat se fera proportionnellement au nombre de logements aidés de l'opération et sera plafonné par logement). En outre, une nouvelle subvention favorisera la revente de terrains aménagés à des organismes de logements sociaux (OLS), en compensant, en partie ou en totalité, la perte de recette occasionnée lors de la vente de la charge foncière dans une opération d'aménagement ayant un minimum de 20 % de logement social (ce montant de subvention sera de l'ordre de 10 000 € par logement, ce qui correspond environ au différentiel entre la charge foncière d'un logement libre et celle d'un logement social cédé à un bailleur social). L'objectif visé n'est plus de financer le déficit des opérations d'aménagement (effet inflationniste sur le montage des opérations), mais de favoriser la revente de terrains aménagés à des OLS afin d'accroître la production de logements sociaux.



logements aidés<sup>46</sup>.

L'analyse des réalisations effectuées via ces fonds régionaux sur l'année 2008 montre d'une part que les fonds mobilisés, donc les réalisations, demeurent modestes, d'autre part que les opérations d'aménagement sont majoritaires au détriment des opérations de constitution de réserves foncières. En Guyane l'aménagement primaire est prépondérant ; à La Réunion, c'est l'aménagement secondaire qui mobilise le plus de subventions.

**Tableau 4 - Types d'intervention financés par le FRAFU en 2008 dans les DOM (en euros)**

Régions	Type d'interventions	Subventions totales octroyées	Europe	Etat	Région	CG	Nombre de logements concernés (part de LS %)
<b>La Réunion</b>	Etudes Surcharge foncière VRD primaire VRD secondaire	2 950 517	0	2 865 014	85 503	0	498 (72 %)
<b>Martinique</b>	Etudes	128 750	0	94 250	34 500	0	2 500 (4,4 %)
<b>Guyane</b>	Etudes Portage foncier <sup>47</sup> VRD primaire VRD secondaire	8 846 189	2 525 707	3 303 807	1 122 132	958 454	ND
<b>Guadeloupe</b>	Aménagement	2 336 567	ND	ND	ND	ND	0

Sources : *Rapports CDH*

**Lecture** : à La Réunion, les 3 millions d'euros environ de subventions distribuées en 2008, accordées par l'Etat et la Région, devraient permettre de financer la viabilisation de terrains destinés à accueillir 498 logements, dont 72 % sont des logements aidés.

A Mayotte, un FRAFU a été mis en place en 2006 / 2007 et est essentiellement abondé par l'Etat, via le Contrat de Projet, compte tenu de la faiblesse de la fiscalité locale et de l'absence d'intervention de l'Europe (Mayotte relevant jusqu'alors de l'article 74 de la Constitution). Dans ce territoire, cet outil est destiné à financer seulement les VRD (voiries, réseaux et divers) primaires.

Les entretiens menés sur le terrain ont révélé l'importance d'une meilleure coordination entre les outils et les acteurs autour d'une stratégie foncière commune comme préalable à toute politique efficace d'habitat.

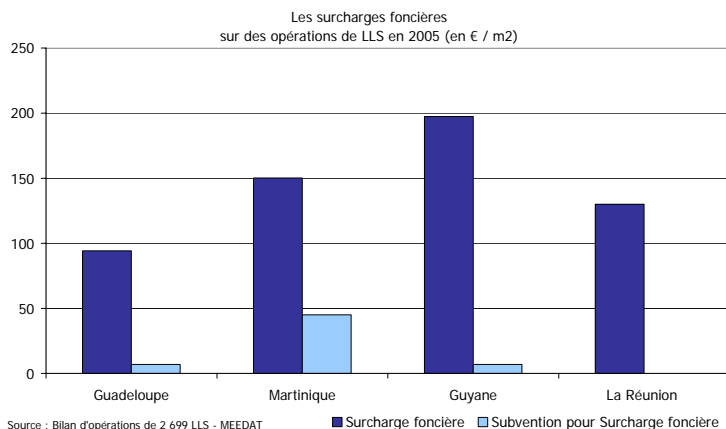
## 1-6 La surcharge foncière

Dans le cadre d'opérations de construction de logements sociaux, l'achat de foncier est un élément déterminant. Des subventions peuvent être obtenues s'il y a surcharge foncière, c'est-à-dire lorsque le prix d'acquisition des terrains dépasse une valeur de référence, définie par voie réglementaire, pour permettre à l'opération de s'équilibrer. En 2005, le prix de référence, ou charge foncière de référence, pour une opération de construction de logements neufs était de l'ordre de 106 €/m<sup>2</sup> aux Antilles et à La Réunion, et de 111 €/m<sup>2</sup> en Guyane. Pour des opérations d'acquisition de logements existants, en vue de les intégrer dans le parc social, un prix de revient de référence est également déterminé.

L'Etat participe, sur la ligne budgétaire unique, au financement de la subvention pour surcharge foncière à condition qu'une collectivité locale finance au moins 20 % du dépassement.

<sup>46</sup> Ici la notion de « logements aidés » comprend l'ensemble des logements bénéficiant d'une aide publique : en locatif social (LLS, LLTS, PLS), en accession sociale (LES, PSLA) et intermédiaire (PTZ).

<sup>47</sup> Frais financiers liés à l'acquisition de terrains dans l'objectif de réaliser des réserves foncières à moyen terme destinées à être viabilisées ou à recevoir des logements.



Ce graphique fournit une indication chiffrée du montant moyen des surcharges foncières dans les 4 DOM sur des opérations de constructions de logements locatifs sociaux (2 699 LLS) en 2005, ainsi que le montant des subventions allouées par l'Etat au titre de ces surcharges foncières.

Ces surcoûts ne sont pas négligeables, en particulier en Guyane qui est le département d'outre-mer à devoir faire face à d'importants défis en matière d'aménagement de son territoire. On peut estimer qu'en moyenne la surcharge foncière pour des opérations en LLS en 2005 s'élevait à 94 € le m<sup>2</sup> en Guadeloupe, 130 €/m<sup>2</sup> à La Réunion, 150 €/m<sup>2</sup> à la Martinique, et 197 €/m<sup>2</sup> en Guyane. En 2005, leur financement n'était couvert que très partiellement par des subventions de l'Etat, voire pas du tout à La Réunion.

### 1-7 A Mayotte : une transition difficile en matière de gestion foncière

A Mayotte, la question de la gestion foncière est particulière en raison de l'histoire de cette collectivité. Certaines règles d'urbanisme datent encore de la période coloniale<sup>48</sup> et, jusqu'en 2008<sup>49</sup>, les transactions foncières s'effectuaient soit sous seing privé (en présence ou non de notaire) avec enregistrement et publication par la Direction des Services Fiscaux, soit auprès de cadis et grands cadis (droit coutumier). En outre, un déficit d'informations et de connaissance de la propriété privée demeure (le relevé du bâti reste à faire), en dépit d'une tentative d'élaboration d'un premier cadastre en 2004 ; la fiabilité de ce dernier s'est heurtée à des incohérences avec l'état civil et il n'a pas fait l'objet d'une actualisation depuis cette date.

En dehors des terrains situés sur la zone des 50 pas géométriques, la Collectivité départementale est le principal propriétaire foncier de l'île. En raison de l'importance du nombre d'occupants coutumiers, c'est-à-dire de ménages installés depuis plus de dix ans sur des terrains appartenant à la CDM mais qui ne possèdent pas de titres de propriétés, un important processus de régularisation foncière est à l'œuvre depuis quelques années. Après un démarrage difficile, les actes de régularisation ont été nombreux sur la période 2003-2006, notamment grâce aux relevés de parcelles réalisés par la CNASEA ; mais, depuis 2007, ce processus de régularisation foncière est en panne en raison d'un changement de gouvernance<sup>50</sup>. Selon les services fiscaux et le service des affaires foncières du conseil général, 20000 dossiers seraient en attente de régularisation en novembre 2009.

Ce dysfonctionnement constitue un frein important au développement de la politique de l'habitat à Mayotte. En effet, sans titre de propriété, les banques ne concèdent pas de prêts aux accédants à la propriété et l'attribution de lots communaux<sup>51</sup> par les communes aux particuliers sans vente formelle n'est pas reconnue comme une garantie suffisante par les banques. Par ailleurs, les nouveaux produits

<sup>48</sup> Le droit d'expropriation relève du code de Madagascar de 1945.

<sup>49</sup> A partir du 1er janvier 2008, les actes notariés sont désormais obligatoires pour toutes les transactions foncières réalisées à Mayotte. Cependant, il n'existe pas d'office notarial à Mayotte, mais seulement un bureau annexe à un office notarial basé à La Réunion. Ce dernier subit toutefois une situation d'engorgement compte tenu de la forte demande qui lui est désormais adressée.

<sup>50</sup> Un arrêté du 12 juin 2007 a confié l'attribution des titres de propriété aux occupants coutumiers à la CDM via la Commission du Patrimoine Foncier, et non plus à l'Etat via la Commission d'Aménagement Foncier.

<sup>51</sup> La CDM attribue à titre gracieux, pour certaines opérations, des terrains aux communes (qui contribuent à hauteur de 10 % aux coûts d'aménagement). Ces dernières peuvent ensuite vendre ces terrains pour 10 % et 50 % de leur valeur, respectivement aux personnes relevant des LATS et des LAS.



de logements en accession sociale tardent à sortir, en raison d'une part du gel de l'émission de titres de propriété et d'autre part du fait que ces nouveaux produits exigent une contrepartie financière plus importante de la part des accédants à la propriété que les maigres contreparties qui étaient demandées pour l'obtention d'une case SIM (voir partie III - Politique de l'habitat à Mayotte).

Par ailleurs, la fiscalité applicable sur la propriété foncière se situe aujourd'hui à des niveaux tellement faibles qu'elle n'incite pas à une valorisation du foncier dormant (pas de taxation sur la rétention foncière), à la différence de la métropole où les taxes foncière sur les propriétés non bâties sont relativement élevées. La mise en place d'une fiscalité locale de droit commun (comprenant les quatre taxes traditionnelles que sont la taxe d'habitation, la taxe professionnelle, la taxe sur le foncier bâti et celle sur le foncier non bâti), initialement prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2008, a été reportée à 2014. D'ici là, un important travail d'identification des propriétaires ainsi que la réforme de l'état civil<sup>52</sup> devront être entrepris, pour que les nouvelles mesures fiscales puissent être effectives.

Enfin, la nouvelle fiscalité applicable à Mayotte en matière de droits de mutation risque de retarder la régularisation des transactions. Cette situation a même tendance à favoriser le développement d'un marché foncier informel de plus en plus important.

## 2- La demande en logement

### 2-1 Identification des besoins en logements

#### Projections démographiques à l'horizon 2030 : des besoins en logements largement déterminés par la diminution de la taille des ménages

A La Réunion, les projections montrent que la transition démographique s'achèvera vers 2030. Cette évolution s'accompagnera d'un vieillissement de la population. La part des jeunes de moins de 20 ans passerait de 37 % à 27 %, celle des personnes de plus de 60 ans s'élèverait de 11 % à 24 % (cf tableau 5). La proportion de personnes vivant seules devrait continuer à augmenter, quels que soient l'âge et le sexe (33 % au lieu de 20 % actuellement), et le nombre de ménages progresser de 64 % d'ici 2030. Le simple vieillissement explique les 4/5<sup>e</sup> de cette évolution, le reste étant imputable au changement de comportement en matière de cohabitation. La taille des ménages serait plus réduite en 2030 : 2,4 personnes par ménage contre 3 en 2005. Si on considère le scénario central des projections de population, la taille du parc de logements nécessaires pour répondre à la demande de logement serait de 453 000 logements en 2030.

En Guyane, les effectifs des personnes âgées de plus de 60 ans augmentent mais leur part dans l'ensemble de la population est à un niveau plus faible que dans les autres régions d'outre-mer (cette part est estimée à 11 % en 2030 contre 6 % en 2005).

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon restera vraisemblablement confronté au départ de nombreux jeunes adultes. Du fait du vieillissement de la population et du recul de la natalité, la taille des ménages devrait continuer à diminuer et la part de personnes seules (29 % en 2006) devrait augmenter.

Tableau 5 - Projections démographiques à l'horizon 2030

	Martinique		Guadeloupe		Guyane		Réunion		Polynésie		Nouvelle-Calédonie	
	2005	2030	2005	2030	2005	2030	2005	2030	2005	2027	2005	2030
Population (en millier)	396	427	444	548	198	424	763	1 100	252,9	320	232,258	289,5
Part des moins de 20 ans	29,5%	26%	32%	23%	45%	43%	36%	27%	39%	28%	37%	-
Part des plus de 60 ans	17,5%	34%	12%	31%	6%	11%	11%	24%	8%	17%	9%	9%

Sources : Instituts de statistiques-INSEE, ISEE, ISPF

<sup>52</sup> Le projet de loi de finances de 2009 prévoit une dotation exceptionnelle de 300 000 € par an à destination des communes de Mayotte, afin de pouvoir mettre en place un état civil exhaustif et à jour, dont l'échéance a été reconduite pour 2011.



Tableau 6 - Besoins en logement sociaux et intermédiaires (locatifs et accession)

	La Réunion	Guadeloupe	Guyane	Mayotte
Nombre de logements / an	5 000	2 000	2 000	1 100 <sup>53</sup>

Source : CPER 2007-2013, PADD

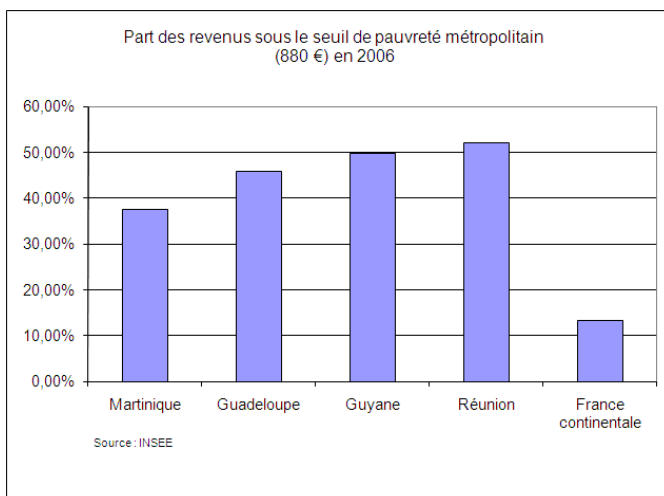
La Nouvelle-Calédonie compterait 289 500 habitants en 2030, avec un taux d'accroissement annuel moyen de 0,9 %. En 2030, si la tendance se poursuivait, l'île compterait 109 000 ménages de 2,9 personnes en moyenne. Le parc de logements pourrait alors atteindre 114 000 et la construction de 1800 logements neufs supplémentaires par an serait nécessaire pour répondre à la demande. A lui seul, le grand Nouméa devrait passer de 47 000 à 77 000 logements, soit un rythme de construction de logements neufs de 1 800 logements par an. Selon les projections de l'ISEE, la Nouvelle-Calédonie compterait 27 000 personnes âgées de 60 ans et plus en 2010, 40 000 en 2020 et 60 000 en 2030.

En Polynésie, l'ISPF estime que d'ici 2027, le besoin en logement augmentera deux fois plus vite que la population : le nombre de ménages augmentera de 56 % alors que la population augmentera de 23 %. Le vieillissement de la population polynésienne, amorcé dans les années 1980, va en s'accroissant. Pour accueillir ces ménages, le nombre de résidences principales, au nombre de 67 000 en 2008, devrait s'accroître de 38 000, soit 1 800 logements nouveaux en moyenne par an.

## 2-2 La demande dans le logement locatif social

### 2-2-1 Une structure des revenus qui explique la forte demande en logement social

Deux études de l'INSEE<sup>54</sup> permettent de mesurer le taux de pauvreté<sup>55</sup> aux Antilles et à La Réunion en prenant comme référentiel le taux de pauvreté de la France métropolitaine, soit 880 € de revenu mensuel en 2006<sup>56</sup>.



Les taux de pauvreté sont sensiblement plus élevés dans les DOM (37,6 % des ménages à la Martinique, 45,8 % à la Guadeloupe, 49,7 % en Guyane et 52 % à La Réunion) qu'en métropole (13,2 %).

En outre, le taux de pauvreté a augmenté et les inégalités de revenus se sont accentuées dans les DFA et à La Réunion entre 2001 et 2006, malgré un système fortement redistributif. Le taux de pauvreté a ainsi augmenté de plus de 4 points à la Guadeloupe et à la Martinique, de 1,5 point en Guyane et de 2 points à La Réunion<sup>57</sup>.

Les ménages les plus modestes ont vu leur niveau de vie stagner, voire décroître, même s'ils ont bénéficié des revalorisations des minima sociaux. Par ailleurs, si la population pauvre rassemble essentiellement des bénéficiaires de minima sociaux, elle comprend aussi un tiers de personnes ayant un emploi : la part des chômeurs, qui représentaient plus de la moitié des pauvres, a diminué au profit des personnes ayant un emploi sur la période considérée.

<sup>53</sup> 500 neufs et 600 à réhabiliter.

<sup>54</sup> « Les inégalités aux Antilles-Guyane : dix ans d'évolution », INSEE Antilles- Guyane, juillet 2009, et « Plus de pauvreté en 2006 qu'en 2001 », Revue économie de la Réunion, INSEE, n°134, avril 2009.

<sup>55</sup> Part des personnes ayant un revenu inférieur au seuil de pauvreté.

<sup>56</sup> Le seuil de pauvreté défini par l'INSEE représente 50 % du revenu médian disponible net d'une population.

<sup>57</sup> L'accroissement des inégalités s'est observé également en France métropolitaine, mais dans une moindre mesure (+1,2 point entre 2002 et 2006)



### 2-2-2 Une demande non satisfaite de logements sociaux qui concerne 10 % de la population des DOM

En conséquence, la très grande majorité des ménages domiens est éligible à un logement social, leurs revenus étaient inférieurs ou égaux au plafond de ressources : en 2008, cela concerne 80 % des habitants des DOM et Mayotte, contre 69 % de la population métropolitaine en 2006.

Comme en métropole, l'offre de logements sociaux reste inférieure à la demande dans les DOM, mais l'ampleur de cette insuffisance est bien plus grande. En France métropolitaine, on dénombrait en 2006 1,2 million de demandes de logements sociaux, dont 550 000 issues de ménages déjà locataires HLM. Dans les DOM en 2008, ce sont près de 166 000 personnes qui sont en attente de logement, soit près de 10 % de la population totale.

La demande annuelle de logements sociaux non satisfaite serait de l'ordre de 56 250 ménages, répartis de la façon suivante :

- 12 250 à la Guadeloupe, soit 8 % des ménages guadeloupéens ;
- 8 000 à la Martinique, soit 9 % des ménages martiniquais ;
- 13 000 en Guyane, soit 14 % des ménages guyanais ;
- 23 000 à La Réunion, soit 9 % des ménages réunionnais.

L'insuffisance de l'offre se concentre en particulier dans les principaux centres urbains et bassins d'emplois, zones où le marché locatif est particulièrement tendu. La résorption de ce déficit est devenue plus urgente avec la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (Dalo).

### 2-2-3 Les caractéristiques socio-économiques des locataires du parc locatif social dans les DOM

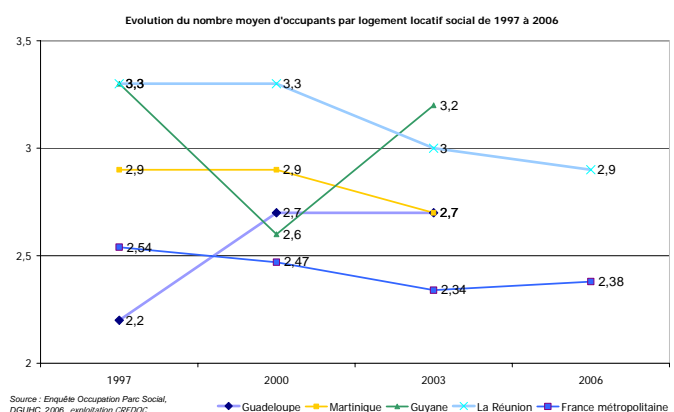
Les enquêtes triennales d'occupation du parc social (OPS), rendues obligatoires par la loi du 4 mars 1996 relative au supplément de loyer solidarité<sup>58</sup>, fournissent des informations nationales et infranationales sur le patrimoine locatif social ainsi que sur les caractéristiques des occupants.

Dans les DOM, les ménages logés dans le parc social se caractérisent par une forte proportion de familles monoparentales (près de 35 % contre 18,7 % dans le parc social en métropole), alors que leur part dans les ménages des DOM<sup>59</sup> est de 21 % ; on note aussi une faible part de couples sans enfant (8,8 % contre 15,5 % dans le parc social en métropole et 17,9 % dans l'ensemble des logements des DOM). A La Réunion, les familles monoparentales sont deux fois plus nombreuses dans le parc social que dans la société réunionnaise (30 % contre 15 %).

Le parc social comprend une proportion élevée de ménages avec enfants dans les DOM comme en métropole, bien que dans les DOM la proportion soit nettement supérieure (63,8 % contre 45,2 % en métropole).

La taille moyenne des ménages vivant dans le parc social est plus élevée dans les DOM (2,8 occupants) qu'en métropole (2,4), mais elle est légèrement inférieure ou équivalente à celle observée sur l'ensemble des résidences principales.

La tendance moyenne va vers une diminution du nombre moyen d'occupants par logement locatif social depuis 1997, sauf à la Guadeloupe.



<sup>58</sup> Afin de ne retenir que des populations aux revenus modestes dans le parc social, le supplément de loyer de solidarité (SLS) a été mis en place pour inciter les locataires dont les revenus imposables dépassaient un certain pourcentage des plafonds de ressources, à sortir du parc, en les obligeant à acquitter un supplément de loyer, dont le montant peut être très dissuasif.

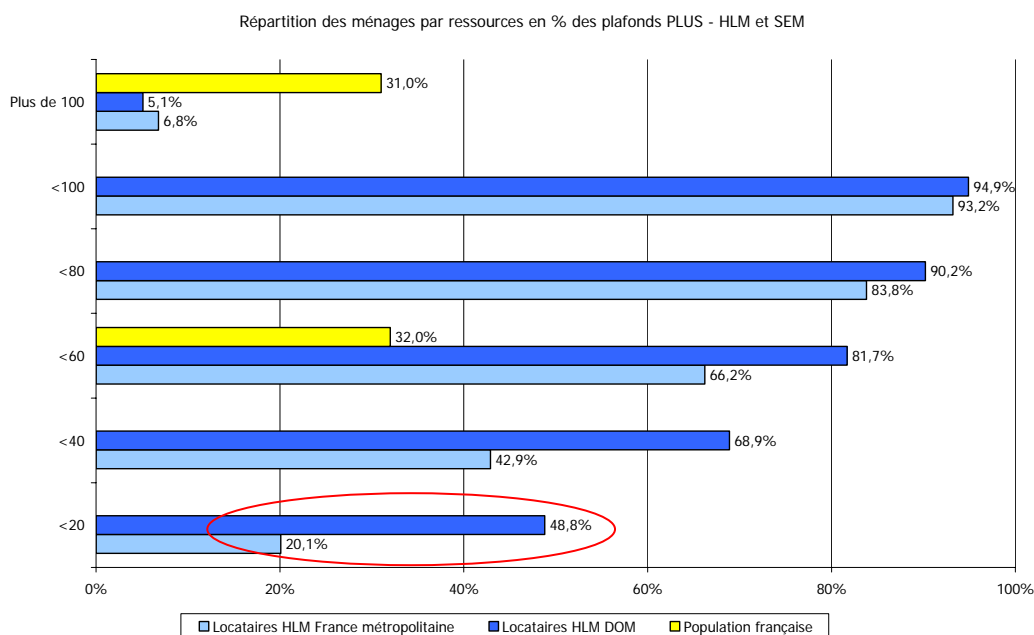
<sup>59</sup> Source : Recensement de population.





Le profil économique des habitants des logements locatifs sociaux est sans surprise plus fragile dans les DOM<sup>60</sup> qu'en métropole. Le niveau de ressources<sup>61</sup> des ménages habitant dans les logements locatifs sociaux est nettement inférieur à celui des locataires HLM de France métropolitaine : dans les DOM, près de la moitié des ménages ont des ressources inférieures à 20 % du plafond PLUS, contre 20 % en métropole<sup>62</sup>.

La Martinique se distingue des autres DOM par un profil économique des ménages locataires du parc HLM plus proche de celui observé en métropole. En Martinique et en métropole, près des deux tiers des ménages ont des ressources inférieures à 60 % du plafond PLUS<sup>63</sup>, tandis qu'en Guyane et à La Réunion ce sont plus de 80 % des ménages (89,4 % dans la commune de Saint-Pierre à La Réunion).



Cette spécialisation sociale du logement locatif social souhaitée par l'Etat demeure, malgré un souci de mixité sociale, et tend à se renforcer pour les nouveaux entrants à la fois dans les DOM et en métropole, comme le montre les différents indicateurs retenus dans le tableau 8. Par exemple, seuls près de 38 % des emménagés récents dans les DOM ont un emploi stable, contre 69 % des locataires déjà installés dans le parc social.

Tableau 7 - Profil des locataires du logement locatif social

	% locataires HLM					% des emménagés récents				
	Martinique	Guyane	La Réunion	DOM	Métropole	Martinique	Guyane	La Réunion	DOM	Métropole
Familles monoparentales	47,6%	40,6%	30,6%	34,9%	18,7%	35,5%	48,0%	34,7%	35,2%	21,6%
Revenus inférieurs à 20 % du plafond de ressource	32,3%	52,3%	52,8%	48,8%	20,1%	38,4%	54,8%	61,0%	57,1%	24,1%
Revenus inférieurs à 60 % du plafond de ressource	66,3%	81,9%	85,5%	81,7%	66,2%	75,9%	80,7%	89,4%	86,9%	71,5%
Personne ayant un emploi stable	68,1%	57,1%	61,4%	62,8%	69,2%	62,9%	56,8%	30,4%	37,7%	66,5%
Bénéficiaires de l'APL	60,0%	72,9%	81,1%	76,6%	49,4%	60,0%	72,9%	81,1%	76,6%	52,8%

Source : enquête OPS 2006

<sup>60</sup> Les DOM couvrent ici La Réunion, la Martinique et la Guyane. Les statistiques pour la Guadeloupe n'étant pas disponibles pour cet indicateur.

<sup>61</sup> Les ressources d'un ménage sont la somme des revenus nets imposables à l'impôt sur le revenu de chaque personne physique composant le ménage.

<sup>62</sup> Source : Enquête triennale 2006, Occupation Parc social, DGUHC.

<sup>63</sup> Les familles ayant des ressources inférieures à 60 % de ce plafond sont considérées comme pauvres. Les plafonds de ressources sont définis par l'Etat et varient selon la composition de la famille. Les statistiques les concernant varient donc constamment en fonction de l'actualisation des plafonds par l'Etat et de l'évolution du revenu des ménages.



### 3- L'offre de logement

#### 3-1 Le logement, l'un des moteurs du secteur du BTP aux côtés de la commande publique



Port Louis, Guadeloupe (S. BOYER)

Il est difficile d'évaluer la production du secteur de la construction imputable à la construction de logements. Le secteur de la construction est composé de quelques grands groupes intervenant dans le gros œuvre et d'une multiplicité d'entreprises de très petite taille, qui dépendent fortement de la sous-traitance des grands groupes. A La Réunion, plus de la moitié des entreprises du secteur ne comportent pas de salarié et 39 % ont moins de 10 salariés ; en Guyane, les entreprises du secteur de la construction ont un effectif intermédiaire (23 salariés en moyenne) comparé aux entreprises martiniquaises (28 salariés) et guadeloupéennes (19 salariés).

Le poids de la construction dans la valeur ajoutée totale est comparable au niveau métropolitain (6,3 % en 2006) à la Martinique (6,2 %) et à La Réunion (6,8 %). Il lui est relativement supérieur à Mayotte (8 % en 2007), en Nouvelle-Calédonie (8,2 % en 2005), à la Guadeloupe (8,7 %) et surtout en Guyane (10 %).

En termes d'emploi, le secteur de la construction concentre une proportion d'actifs supérieure au niveau métropolitain (6,5 % en 2007) en Guyane (13 %) et en Nouvelle-Calédonie (12 % en 2006). La Réunion (8,6 %), la Guadeloupe (7,8 %) et la Martinique (6,1 %) se rapprochent de la métropole<sup>64</sup>.

Selon une estimation de la Fédération Réunionnaise du Bâtiment et Travaux Public (FRBTP), la création d'un logement permet de créer 1,7 emploi<sup>65</sup>.

#### 3-2 La dynamique de construction de logements dans les DOM depuis 2000

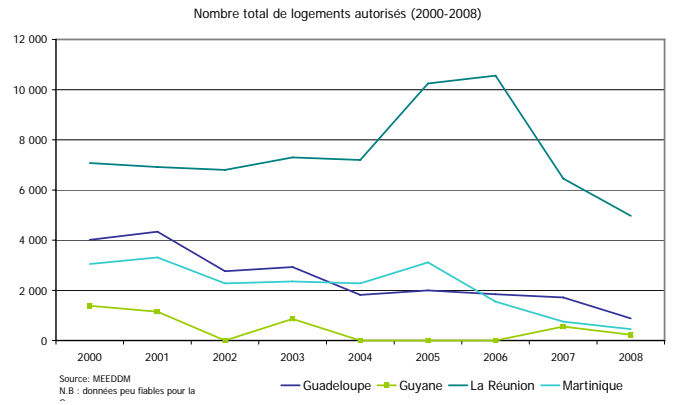
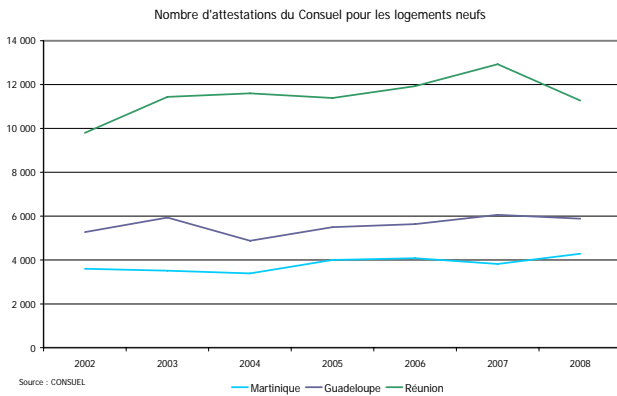
L'activité de construction de logements peut se mesurer au travers de deux indicateurs dans les DOM : les attestations du Consuel et le nombre de logements autorisés.

Le nombre d'attestations du Comité National pour la Sécurité des Usagers de l'Electricité<sup>66</sup> (Consuel) sur les logements neufs peut être considéré comme un *proxy* du nombre de logements « livrés ». Cet indicateur n'est pas disponible pour la Guyane. Sur la période 2002-2008, on dénombre en moyenne 11 500 logements attestés à La Réunion, 5 600 à la Guadeloupe et 3 800 à la Martinique. En 2008, le nombre d'attestations a diminué fortement à La Réunion (-13 % par rapport à 2007) et dans une moindre mesure à la Guadeloupe (-3 %). Il a progressé à la Martinique (+12 %) après une année 2007 en recul.

<sup>64</sup> Les chiffres de la Guadeloupe et de la Martinique sont ceux de 1999.

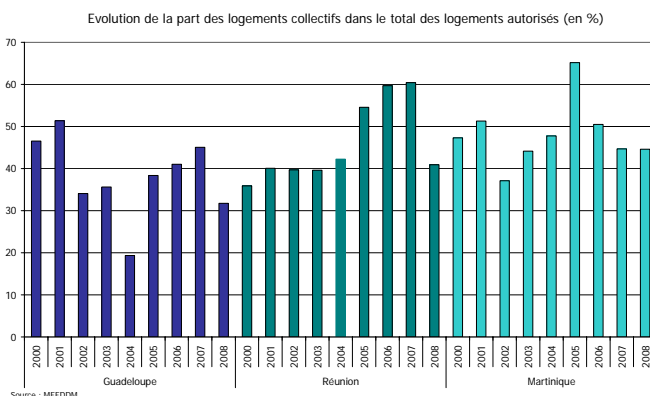
<sup>65</sup> Un emploi sur 18 mois (construction) et 0,7 emploi sur une période de 12 mois (préparation).

<sup>66</sup> Le CONSUEL (ou Comité National pour la Sécurité des Usagers de l'Electricité) est une association reconnue d'utilité publique chargée du visa d'attestations de conformité des installations électriques des habitations neuves ou entièrement rénovées après leur éventuel contrôle.



Le nombre de logements autorisés, est un indicateur avancé de la dynamique de construction. Les logements autorisés sont des opérations de construction neuve qui ont fait l'objet d'une décision d'autorisation de construire.

Le nombre de logements autorisés a connu une croissance particulièrement forte à La Réunion entre 2003 et 2006 (+45 %). Au total, l'offre de logements y a connu un essor sans précédent entre 1999 et 2006 avec une hausse de 22 % du nombre de résidences principales<sup>67</sup>. L'augmentation du nombre de logements autorisés, de moindre ampleur à la Martinique (+32 % entre 2003 et 2005), ne s'observe pas à la Guadeloupe (-37 % entre 2003 et 2006). L'analyse de la tendance récente de cet indicateur montre un essoufflement généralisé du marché de l'immobilier attesté par la diminution du nombre d'autorisations de construire.



Sur la période 2000-2008, la part des logements collectifs dans les logements autorisés a été en moyenne plus élevée à la Martinique (48 %) et à La Réunion (46 %) qu'en Guadeloupe (38 %).

Elle a connu une augmentation significative sur la période 2005-2007 dans l'ensemble de ces départements, conséquence des nouveaux investissements en logements incités par le dispositif Girardin (cf. partie III).

Le développement de logements en immeuble collectif traduit par ailleurs la nécessité de densifier la production, en raison d'un foncier qui se fait de plus en plus rare et de l'importance des besoins en logement, particulièrement en zones urbaines. L'exemple de La Réunion est particulièrement révélateur : si on se situe aujourd'hui entre 15 et 20 logements à l'hectare, les nouvelles opérations en logement comptent désormais 100 logements à l'hectare (ex. dans la commune du Port notamment) (Source : EPFR).

### 3-3 La production de logements sociaux

#### 3-3-1 Les caractéristiques du parc social dans les DOM

Le parc total de logements locatifs sociaux dans les DOM au 1<sup>er</sup> janvier 2008 s'élève à 117 950 logements. Il représente en moyenne 19 % des résidences principales, soit une proportion équivalente à celle de la métropole.

<sup>67</sup> Cf. Note de l'observatoire des loyers privés de La Réunion n° 4-2, octobre 2009.



Tableau 8 - Le parc social dans les géographies d'outre-mer

Région	Parc locatif social au 01/01/2008	Individuel (%)	Collectif (%)	Parc social / résidences principales
Guadeloupe	30 138	20,4	79,6	20%
Guyane (1)	10 000	nd	nd	18%
Martinique	26 505	2,0	98,0	18%
Réunion	51 307	17,6	82,4	20%
<b>Total DOM</b>	<b>117 950</b>	<b>14,5</b>	<b>85,5</b>	<b>19%</b>
Nouvelle-Calédonie	9 430	nd	nd	nd
Polynésie française	2 404	nd	nd	nd
<b>Total métropole</b>	<b>4 329 136</b>	<b>15,5</b>	<b>84,5</b>	<b>19%</b>

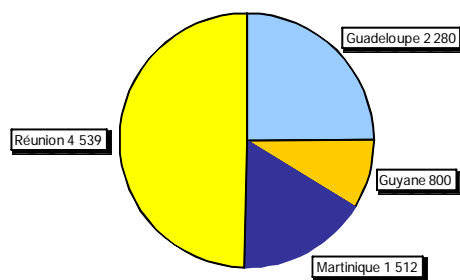
Sources : MEEDDAT, OPH, SIC, FSH, SEM AGGLO Nouméa, compte du logement 2008

(1) Parc social de la Guyane au 01/01/2008

(2) Rapport entre la population totale d'un DOM et la population totale dans les quatre DOM (2006)

Comme en métropole, les logements du parc social dans les DOM sont majoritairement de grande taille (67,5 % comptent trois ou quatre pièces), à la différence des logements locatifs dans le libre qui sont majoritairement de petite taille (T2). Outre le fait que les loyers de ces logements sont inférieurs à ceux du marché, ce type de logement semble donc mieux correspondre aux caractéristiques socioéconomiques des ménages domiens que certains logements livrés dans le privé.

Emménagements dans les logements locatifs sociaux en 2007



Source : MEEDDAT/ SESP, EPLS, Calculs auteurs

La mobilité<sup>68</sup> dans le parc social est structurellement moins élevée dans les DOM, en particulier à la Martinique<sup>69</sup>, qu'en métropole : 7,9 % en moyenne des logements en exploitation depuis au moins un an ont fait l'objet d'un emménagement en 2007, contre 9,7 % en métropole.

Cette mobilité diminue globalement dans les DOM sur la période 2005-2007.

En 2007, 9 500 ménages dans les DOM ont donc emménagé dans le parc social. La décomposition par département est présentée dans le graphique ci-contre.

Ce faible taux relatif de rotation dans le parc social peut s'expliquer par une offre insuffisante de logements à prix abordables, mais il tient également au fait que les familles se transmettent de génération en génération un même logement obtenu dans le parc locatif social, même si les niveaux de ressources des générations suivantes dépassent les plafonds de ressources exigibles.

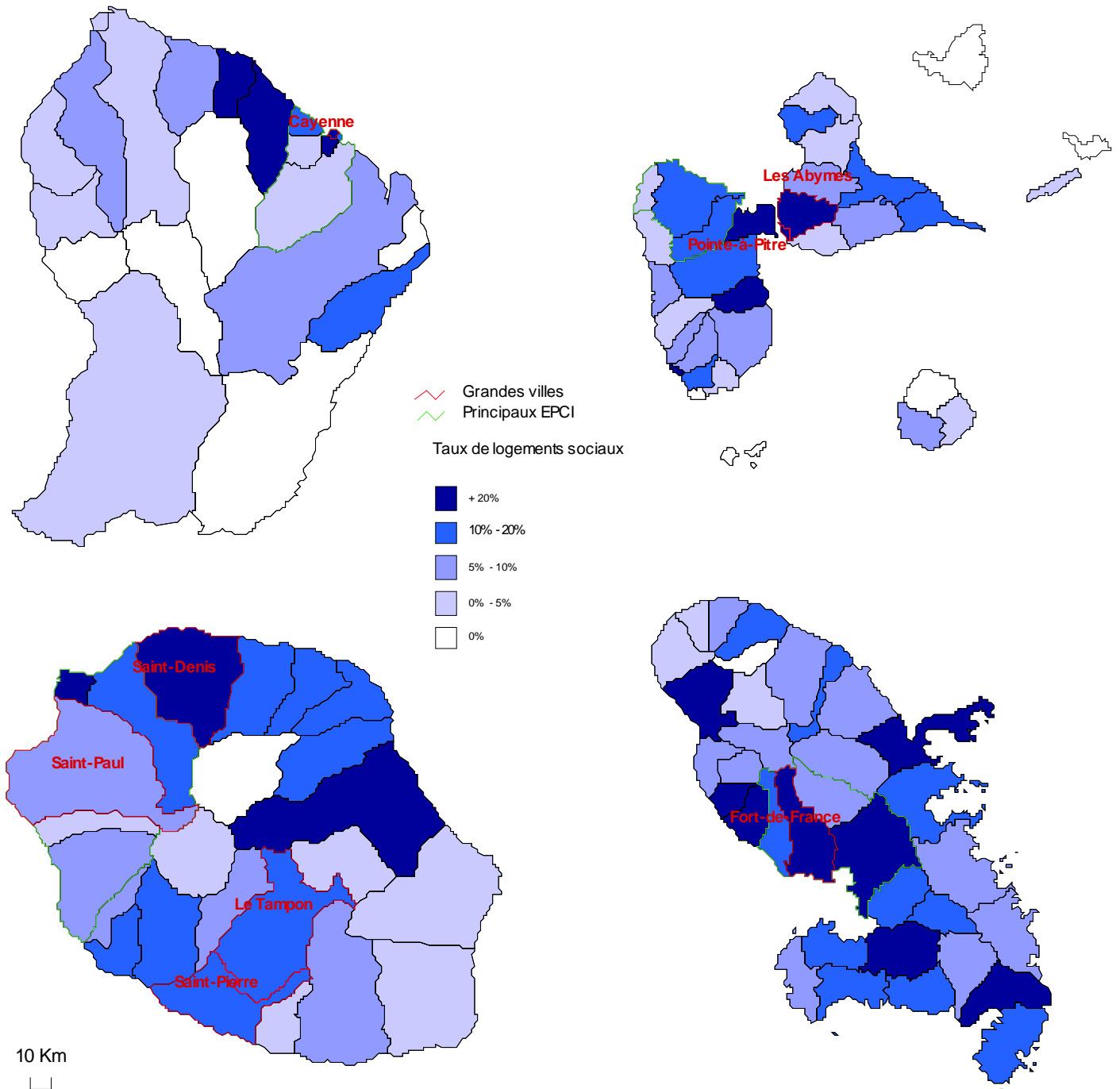
Par ailleurs, le taux de vacance des logements dans le parc social atteint 1,5 % en moyenne dans les DOM au 1<sup>er</sup> janvier 2008, soit un taux plus faible qu'en métropole (2,3 %). Ce taux s'échelonne de 0,9 % à La Réunion à 2,5 % à la Guadeloupe. Sur les trois dernières années, le taux de vacance structurelle (de plus de trois mois) a globalement diminué dans les DOM.

<sup>68</sup> Elle se mesure par le taux de mobilité qui est le rapport entre les emménagements dans les logements locatifs proposés à la location en service depuis au moins un an sur les logements locatifs loués ou proposés à la location en service depuis au moins un an. Il peut s'agir de mobilité interne (à l'intérieur du parc du bailleur) ou entre bailleurs sociaux (sur le même territoire ou entre territoires différents), pour des raisons familiales, professionnelles, etc. Une sortie de parc ne veut pas nécessairement dire enrichissement des ménages occupants (mobilité liée à des contraintes professionnelles par exemple). Donnée obtenue via les enquêtes EPLS.

<sup>69</sup>La Martinique est la région où le taux de mobilité est parmi les plus faibles (5 %) à l'instar de la région d'Ile de France (Paris en particulier), PACA et la Corse.



## Part des logements sociaux dans le parc total de logements



Sources : MEEDDAT, illustration graphique de la CDC

Les logements sociaux ne sont pas répartis de manière uniforme selon les territoires, et se concentrent dans les bassins d'emplois les plus denses, les zones urbanisées et les plus peuplées. Certaines sous-régions à dominante rurale disposent également d'un parc social non négligeable, comme c'est le cas notamment de la sous-région Est de La Réunion, signe d'une volonté politique des élus locaux. Par ailleurs, la majorité des logements locatifs sociaux ne sont pas situés dans les zones dites prioritaires (les Zones Urbaines Sensibles et les Zones de Revitalisation Rurale). La part des



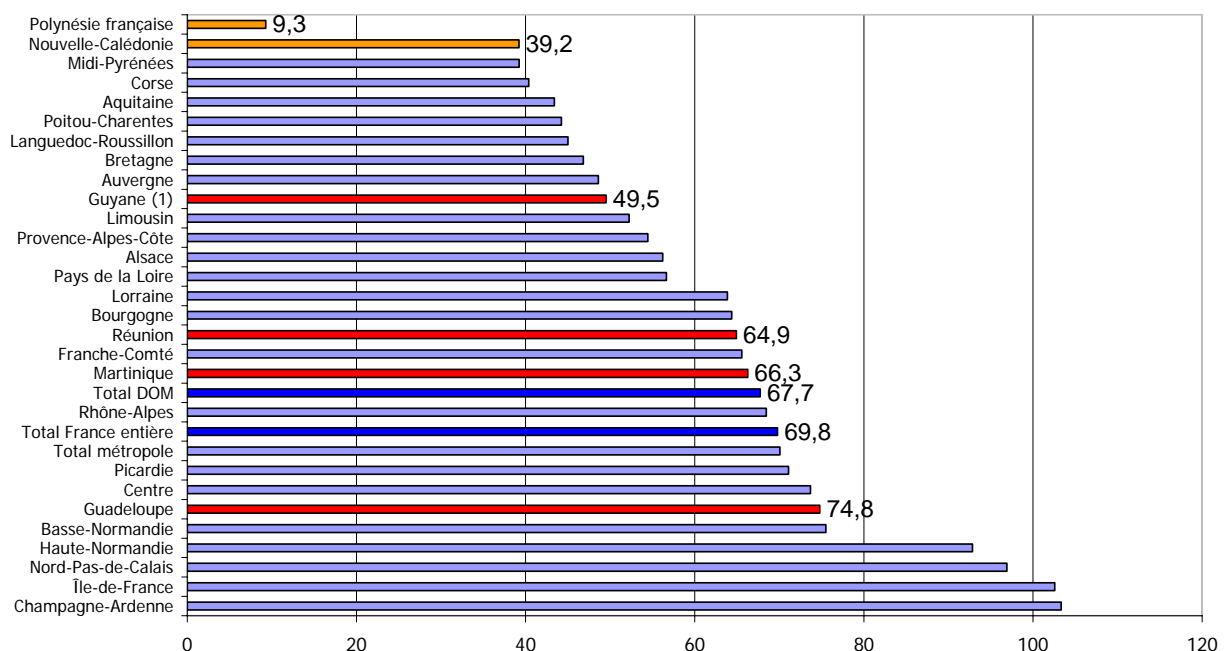
logements sociaux en ZUS est toutefois plus élevée dans les DOM qu'en métropole (34,9 % du parc social contre 26,3 % en métropole en 2006), en particulier à La Réunion où 41,4 % des logements sociaux sont situés en ZUS.

### Un parc social particulièrement dense à la Guadeloupe

En terme de densité du parc social par habitant, la Guadeloupe est classée en 6<sup>e</sup> position au niveau national en 2007, avec près de 75 logements sociaux pour 1 000 habitants, contre une moyenne nationale de près de 70 logements pour 1 000 habitants. Dans ce département, seules trois communes ne respectent pas les objectifs de 20 % de logements sociaux fixés par l'article 55 de la loi SRU (communes de Petit-Bourg, Gosier et Lamentin).

Si la Guyane est la région des DOM à disposer de moins de logements sociaux par habitant, dans le classement national elle se situe cependant devant sept régions hexagonales. La Réunion et la Martinique disposent d'un parc social en quantité relative équivalente. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont les dernières du classement.

Densité du parc social pour 1000 habitants au 30/01/2008



(1) Parc social de la Guyane au 01/01/2007

Lecture du graphique : en 2007, la France entière comptait 70 logements sociaux pour 1000 habitants. Les régions Champagne-Ardenne et Ile de France comptent le plus de logements sociaux par habitants.

### 3-3-2 Evolution récente de la construction de logements sociaux

Entre 1999 et 2005, les efforts financiers de l'Etat ont permis un accroissement du parc de logements sociaux dans les DOM de 15 % en moyenne. Toutefois, relativement à la production totale de logements, la part des logements locatifs sociaux autorisés a décru, passant de près de 30 % en 2000 à environ 13 % en 2006 pour l'ensemble des DOM<sup>70</sup> (cf. tableau 8).

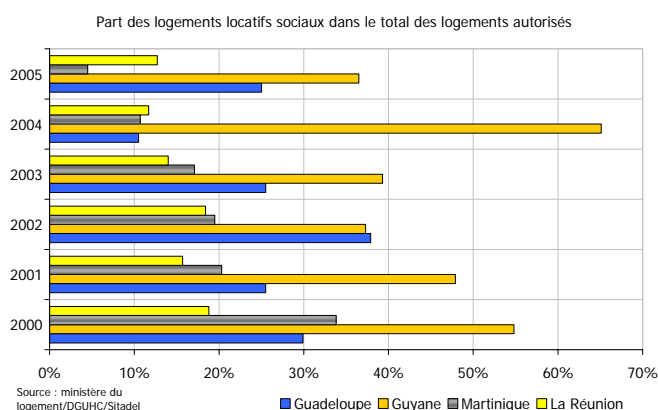
<sup>70</sup> Source : rapport d'information du Sénat « les DOM, défi pour la République, chance pour la France », 2008-2009.



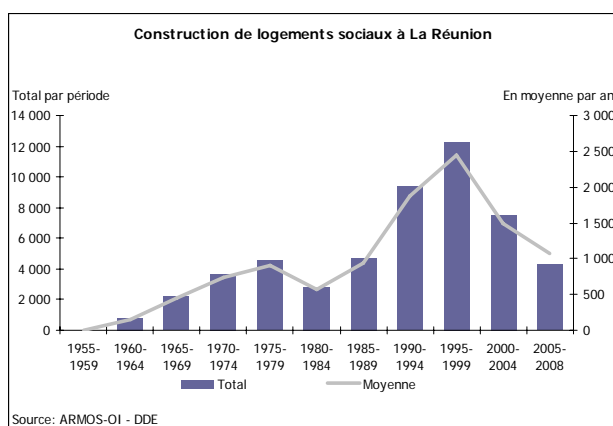
Tableau 9 - Nombre de logements autorisés

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Guadeloupe	7 105	4 974	3 864	4 279	2 485	4 467
Guyane	1 290	861	1 213	1 395	1 156	551
Martinique	3 513	3 527	3 189	3 710	1 914	1 497
La Réunion	8 319	6 322	10 274	11 035	12 426	9 612
<b>Total</b>	<b>20 227</b>	<b>15 684</b>	<b>18 540</b>	<b>20 419</b>	<b>17 981</b>	<b>16 127</b>
<i>dont logements locatifs sociaux</i>	<i>5 386</i>	<i>3 092</i>	<i>2 742</i>	<i>3 143</i>	<i>2 365</i>	-
<i>(en % du total)</i>	<i>27%</i>	<i>20%</i>	<i>15%</i>	<i>15%</i>	<i>13%</i>	-

Source : ministère du Logement et secrétariat d'État à l'Outre-mer



La Guyane est le département dont la part des logements locatifs sociaux dans le total des nouveaux logements autorisés a été la plus élevée (47,3 % en moyenne sur la période 2000-2005), devant la Guadeloupe (27 %), la Martinique et La Réunion (15 % en moyenne).



Le graphique ci-contre illustre les trois grands temps de la construction de logements sociaux à La Réunion :

- 1955-1980 : naissance de la politique du logement social ;
- 1985-1999 : politique de rattrapage ;
- 2000-2008 : crise de la production de logements sociaux.

Conséquence de cette baisse de la production de logements sociaux, l'écart entre l'offre et la demande de logements sociaux s'est fortement creusé. A la Guadeloupe, les 1 300 logements locatifs sociaux produits chaque année en moyenne sur les cinq dernières années restent en deçà des besoins estimés à environ 2 000 logements sociaux par an. A la Martinique, la diminution du nombre de logements sociaux a été particulièrement marquée ; 367 logements locatifs sociaux (2/3 de LLS et 1/3 LLTS) ont été livrés en 2008, pour un objectif de 400 logements sociaux locatifs. À La Réunion, 1 502 logements locatifs sociaux ont été livrés en 2008 en regard d'un besoin estimé à 5 000 logements sociaux par an. En Guyane, 624 logements sociaux (568 LLS et 56 LLTS) ont été livrés en 2008 pour un besoin annuel de 2 000 logements sociaux.



## 4- Quelques données sur les prix du logement

### 4-1 Les prix à la location

Hormis à La Réunion, il n'existe pas dans les DOM d'observatoire sur le prix des loyers et des transactions immobilières. A la Guadeloupe, un observatoire des loyers a été mis en place en 2009.

Selon l'Agence pour l'observation de la Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH), si les loyers à La Réunion ont fortement augmenté de 1999 à 2006, cette tendance se tasse à partir de 2007 et la baisse se confirme en 2008. En 2008, le loyer moyen dans le parc locatif privé est de 9,2 €/m<sup>2</sup>, soit un montant inférieur au plafond de la défiscalisation intermédiaire (qui se situe à 11,6 €/m<sup>2</sup>). Les grands logements (T5 et plus) ont enregistré la plus forte baisse de leurs loyers moyens entre 2007 et 2008 (-2,4 %) et les logements situés dans la sous-région Nord sont ceux qui ont connu la plus forte baisse (-4,8 %). Les logements de taille moyenne (T3) sont ceux dont les prix ont le moins diminué. La baisse a été sensible tant pour les maisons que pour les appartements. Enfin, on note des diminutions moins fortes au Nord et à l'Ouest de l'île.

Les loyers observés en 2008 à La Réunion sont comparables à ceux des départements de Meurthe-et-Moselle et du Maine-et-Loire. On constate toutefois de grandes disparités. Les niveaux de loyers dans



Maisons rénovées à Pointe-à-Pitre, Guadeloupe (S. BOYER)

les agglomérations de Saint-Denis et Saint-Paul sont comparables à ceux observés à Dijon ou Rouen ; Saint-Pierre et Saint-Benoît se situent à des niveaux de prix constatés dans des villes plus modestes<sup>71</sup>.

Le Nord et l'Ouest enregistrent les loyers médians les plus élevés du département comme l'attestent les chiffres du tableau ci-dessous. Autre constatation : l'écart entre les loyers de la fourchette basse (celle correspondant aux loyers CAF) et la fourchette haute augmente avec la taille du logement. Le resserrement des loyers s'observe donc davantage sur les petits logements que sur les logements de grande taille.

**Tableau 10 - Les niveaux de loyers moyen sur le marché privé au m<sup>2</sup> par bassin d'habitat**

2008	T1	T2	T3	T4	T5 et +	Toutes tailles
Nord	15,6	11,7	10,4	10,4	10,5	12,3
Ouest	17,9	12,4	10,9	11	10,9	12,4
Sud	14,3	10	8,5	7,8	7,2	9
Est	15,2	9,8	8,7	8	7,2	8,7
<b>La Réunion</b>	<b>15,8</b>	<b>11,2</b>	<b>9,5</b>	<b>9,1</b>	<b>9</b>	<b>10,8</b>

Source : AGORAH

**Tableau 11 - Loyers logement social et logement de marché (appartement) en 2006**

En €/m <sup>2</sup> /mois	La Réunion	Métropole
Moyenne loyer de marché	9,8 (ADIL) / 11,9 (JIR)	8,3
Nouveau bail loyer de marché	ND	9
Loyer HLM moyen	5,68	4,3

Sources : Les comptes du logement 2007 pour données métropole ; AGORAH pour La Réunion

<sup>71</sup> Cf. la note de l'observatoire des loyers privés de La Réunion n° 4-2, octobre 2009.





Au cours de l'année 2008 et du début 2009, du fait d'une récente « sur-offre » constatée sur le segment libre, on observe une tendance à la baisse des prix des loyers, particulièrement dans les communes du sud de La Réunion, où les prix atteignent désormais 8 à 9 € le m<sup>2</sup>. Ce rapprochement des prix du marché libre vers les prix du logement social constitue un élément favorable pour la fluidité du parcours résidentiel<sup>72</sup>.

#### 4-2 Les prix à l'achat

Dans les DOM, les prix des maisons et des appartements ont augmenté respectivement en moyenne de 80 % et de 65 % entre 2003 et 2008.

Les niveaux de prix sont assez différents selon les géographies : si l'on considère les chefs-lieux des DOM insulaires, les prix à l'acquisition d'un bien immobilier sont relativement plus élevés à Saint-Denis et à Fort-de-France qu'à Pointe-à-Pitre (cf. tableau 12).

**Tableau 12 - Prix d'un appartement récent en €/m<sup>2</sup> à La Réunion, à la Guadeloupe et à la Martinique en 2009**

REUNION	Saint-Denis				Saint-Paul				Le Tampon			
	Studio/2P	3P	4P	5P et +	Studio/2P	3P	4P	5P et +	Studio/2P	3P	4P	5P et +
Max	4 074	4 157	4 301	4 086	4 753	4 850	5 017	4 767	3 055	3 118	3 225	3 064
Min	3 518	3 590	3 714	3 529	4 105	4 188	4 333	4 117	2 639	2 693	2 786	2 646
GUADELOUPE	Baie-Mahault				Pointe-à-Pitre				Saint-François			
	Studio/2P	3P	4P	5P et +	Studio/2P	3P	4P	5P et +	Studio/2P	3P	4P	5P et +
Max	3 529	3 460	3 580	3 651	2 784	2 730	2 824	2 768	4 480	4 392	4 544	4 635
Min	3 048	2 988	3 092	3 153	2 405	2 358	2 439	2 390	3 869	3 794	3 925	4 003
MARTINIQUE	Ducos				Fort-de-France				La Trinité			
	Studio/2P	3P	4P	5P et +	Studio/2P	3P	4P	5P et +	Studio/2P	3P	4P	5P et +
Max	3 995	3 917	4 053	3 850	4 198	4 115	4 258	4 045	4 240	4 157	4 301	4 086
Min	3 451	3 383	3 500	3 325	3 625	3 554	3 677	3 493	3 662	3 590	3 714	3 529

Source : L'Argus 2009 (à partir des transactions recensées par la FNAIM et les Notaires de France)

Max : grand confort et très bonne situation

Min : confort standard, situation moins favorable

XP : nombre de pièces

<sup>72</sup> Chaque ménage accède à un type d'habitat (individuel, collectif) et à un statut d'occupation en adéquation avec ses ressources et à ses aspirations à différentes périodes de sa vie. C'est ce qu'on appelle le parcours résidentiel.



### III – LA POLITIQUE DU LOGEMENT DANS LES GEOGRAPHIES DE L'OUTRE-MER

Cette troisième partie présente la politique actuelle du logement dans les DOM et à Mayotte : mise en place de la politique du logement dans les DOM et Mayotte, rapide panorama des acteurs de cette politique, moyens d'intervention utilisés en fonction des objectifs visés et des types de logements aidés, puis question du financement du logement social, qui est au cœur de la politique du logement. Le cas de Mayotte étant spécifique, une partie distincte lui sera consacrée.

Les différences observées en matière de politique du logement entre les DOM et la métropole sont exposées tout au long de cette partie dans la mesure des données disponibles.

#### 1- La politique du logement outre-mer : des moyens longtemps différés, un rattrapage à partir des années 1980

En France métropolitaine, la question de la politique publique en matière de logement a surgi au XIX<sup>e</sup> siècle avec l'industrialisation et la croissance urbaine. Elle a donné lieu, notamment depuis la fin de la seconde guerre mondiale, à l'élaboration progressive et toujours en cours de politiques qui tendent à corriger d'une manière ou d'une autre les « dysfonctionnements » du marché du logement, poursuivant l'objectif d'un logement décent pour tous, le droit au logement étant depuis 2007 « opposable » à l'Etat. Lors de la crise du logement en 1950, les Habitations à Loyers Modérés (HLM) ont remplacé les Habitations Bon Marché (HBM), afin d'attribuer les logements sociaux à une plus grande majorité de français car cette crise du logement ne concernait pas alors les seuls ménages les plus pauvres.

Dans les territoires ultramarins, la mise en œuvre de l'intervention publique en matière de logement a répondu à des motivations propres à l'histoire de chaque territoire. A Mayotte, la création de la Société Immobilière de Mayotte est intervenue au lendemain du rattachement de l'île à la France, à la fois pour gérer un parc immobilier locatif moderne destiné aux fonctionnaires et cadres venus de métropole et pour réaliser les premiers logements sociaux en dur. A la Martinique, l'histoire du logement social peut être datée à l'année 1902 avec la mise en place de solutions publiques pour accueillir les transferts de population après l'éruption de la Montagne Pelée, qui avait fait disparaître la ville de Saint-Pierre alors poumon économique de l'île.

Les DOM n'ont pas bénéficié du même dynamisme de construction de logements sociaux qu'en métropole durant l'après seconde guerre mondiale. Si elle a débuté en même temps, la construction de logements locatifs sociaux a été deux fois plus lente dans les DOM qu'en métropole sur la période 1958 à 1977 (on construisait 1,1 logement HLM pour 1 000 personnes en Martinique contre 2,4 en métropole). C'est seulement à partir de la seconde moitié des années 1970 que la tendance s'est inversée. Dans les années 2000, on dénombre 242 logements sociaux mis en chantier pour 100 000 habitants dans les DOM contre 92 en métropole<sup>73</sup>.

Cette politique de rattrapage a été permise par la réforme de la politique de financement du logement social, effectuée en 1978 avec la création de la « ligne budgétaire unique », communément appelée LBU. Succédant à une multitude de dispositifs d'aides pas toujours coordonnés, cette ligne fongible a permis une gestion plus souple des crédits alloués au logement. Dès lors, les dotations budgétaires en faveur du logement ont connu un accroissement significatif sur les vingt premières années qui ont suivi sa création (1978 – 1989) : elles se montaient à environ 50 millions de FRF en 1978 et à plus de 250 millions de FRF en 1989. Les dotations prévues pour 2010 atteignent 210 millions d'€ en crédits de paiement. En une génération, le logement social dans les DOM a donc connu un développement conséquent.

S'agissant des aides au logement, l'application a également été différée dans les DOM. Créée par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, l'allocation logement à caractère familial (ALF) n'a commencé à être appliquée aux DOM qu'à partir de 1976. L'allocation logement à caractère social (ALS), créée en 1971 en

<sup>73</sup> Rapport Sénat n°88 (2006-2007) de Henri Torre au nom de la commission des finances : « Le logement outre-mer, passer du discours à la réalité ».



métropole, n'a été étendue aux DOM qu'en 1980. Or, ce n'est qu'avec la mise en place de l'allocation logement que les ménages les plus démunis ont pu réellement accéder au logement social. En effet, les premiers logements sociaux ne bénéficiaient pas aux familles les plus modestes, mais plutôt à des fonctionnaires de catégorie C<sup>74</sup>. En diminuant la charge de loyer, ces allocations permettent de rendre solvables les ménages les plus modestes et de limiter les risques d'impayés à l'égard des bailleurs sociaux.

## 2- Les acteurs de la politique du logement et leur rôle

La distribution des compétences entre les différents acteurs dans la mise en œuvre de la politique de logement est une donnée fortement liée aux spécificités culturelles, sociales, économiques et politiques. Les différences statutaires entre les neuf entités ultramarines trouvent leur traduction dans le domaine de l'habitat, tant du côté des catégories d'acteurs que des types d'instruments utilisés. Ainsi, la répartition des compétences dans les DOM est assez similaire à celle qui existe en métropole, tandis que pour les Collectivité d'outre-mer<sup>75</sup>, cette répartition diffère selon le degré d'autonomie et l'organisation institutionnelle de chacune d'entre elles.

De manière générale, les grandes « compétences » et les principaux acteurs susceptibles d'exercer chacune d'entre elles sont les suivantes :

- **en matière de réglementation** : l'Etat central et/ou les divers niveaux de collectivités territoriales, dans des combinaisons diverses, avec association éventuelle d'autres partenaires sociaux (patronat, syndicats, associations, société civile, etc.) ;
- **en matière de financement** : les différents niveaux de pouvoirs publics, mais aussi les salariés, les entreprises (cas du 1 % logement en France métropolitaine et dans les DOM, fonds CAFAT en Nouvelle-Calédonie) et les institutions financières, spécialisées ou non, publiques ou privées ;
- **en matière de production**<sup>76</sup> : les maîtres d'ouvrages peuvent être publics ou privés, locaux ou nationaux, avoir un statut spécifique ou non ;
- **en matière de gestion** : les gestionnaires peuvent être publics ou privés, locaux ou nationaux, avoir un statut spécifique ou non.

### 2-1 L'Etat : l'acteur central

L'Etat joue un rôle central dans la politique de l'habitat pour l'ensemble de l'outre-mer français. Dans les DOM et à Mayotte, comme en métropole, il intervient en matière de coordination des politiques publiques, de réglementation<sup>77</sup>, de financement de la production des logements (sociaux et non) et d'aide aux locataires les plus modestes. Il est, en outre, le premier bailleur social au travers des parts qu'il possède auprès de sept sociétés immobilières dans les quatre DOM, à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie (cf. les SIDOM).

Dans les collectivités d'outre-mer du Pacifique et à Saint-Pierre, le logement social relève de la compétence locale avec des règles spécifiques. Pour autant, l'Etat demeure un partenaire financier majeur, notamment au travers des Contrats de développement (ou contrats de projet) et des mesures de défiscalisation.

<sup>74</sup> cf. « Le logement social à la Martinique : 100 ans d'histoire. 1902-2004 », DDE Martinique, 2004

<sup>75</sup> Parmi les neuf géographies d'outre-mer on distingue d'une part celles qui relèvent de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Martinique, Réunion, et Guyane) pour lesquelles la législation métropolitaine est applicable de plein droit, et celles qui relèvent de l'article 74 (Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon) dotées du principe de spécificité législative, qui établit une répartition différente des compétences.

<sup>76</sup> Ici la notion de « production de logement » concerne aussi bien la construction neuve que les opérations de réhabilitation. Seule la finalité (mise sur le marché de logements supplémentaires, éventuellement à des conditions spécifiques) est prise en compte.

<sup>77</sup> Il régit notamment les conditions d'exercice des organismes chargés de produire et de gérer le logement social ; il fixe les normes de construction, etc.



Au niveau central, la politique et les crédits concernant le logement dans l'outre-mer sont du ressort du ministère de l'Outre-mer depuis 1997 (depuis 1998 pour la Résorption de l'Habitat Insalubre et depuis 2001 pour l'hébergement d'urgence). Le ministère de l'Équipement (l'actuel MEEDDM) conserve un rôle d'appui technique et le ministère de la Ville intervient au titre de la Politique de la Ville.

Au niveau déconcentré, les crédits de l'action « logement » du programme 123 Conditions de vie outre-mer inscrits au budget du ministère de l'Outre-mer sont alloués aux préfets pour mise en œuvre locale par l'intermédiaire des Directions Départementales de l'Équipement. Dans les DOM et à Mayotte, les choix des politiques en matière d'habitat ainsi que la programmation locale sont toutefois soumis à l'avis préalable d'un Conseil Départemental de l'Habitat (CDH) présidé par les présidents des Conseils Généraux<sup>78</sup>, ce qui donne aux Conseils Généraux des DOM un rôle essentiel dans la conduite de la politique de l'habitat.

### 2-1-1 Les opérateurs nationaux

L'État s'appuie, dans les DOM, sur trois opérateurs nationaux : l'ANRU, chargée de la rénovation urbaine, l'ANAH, chargée de l'amélioration de l'habitat, la CAF en charge des aides à la personne. Si, en métropole, l'ANAH et l'ANRU jouent un rôle fondamental dans la mise en œuvre opérationnelle de la politique de l'État en matière de logement, leur intervention demeure modeste dans les DOM, en particulier pour l'ANAH.

➤ L'**ANRU** (Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine) intervient dans les DOM au titre de son objectif national de renforcement de l'attractivité des logements en ZUS, en traitant en priorité le parc social. Les financements de l'ANRU sont additionnels à ceux de la LBU et concernent les démolitions de logements locatifs sociaux dégradés, les dépenses de relogement, l'ingénierie, la résidentialisation, l'aménagement et le traitement des copropriétés dégradées.

➤ L'**ANAH**<sup>79</sup> (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat) intervient dans les DOM pour aider au financement de l'amélioration des logements des propriétaires bailleurs (et non des propriétaires occupants, à la différence de la métropole) et pour les études et l'accompagnement des opérations contractuelles sur l'habitat privé. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, ou loi Boutin<sup>80</sup>, a élargi les missions de l'ANAH à la lutte contre l'habitat indigne et à l'amélioration des structures d'hébergement ainsi qu'à la performance énergétique. Par ailleurs, la LODEOM a acté le principe de l'intervention de l'ANAH à Mayotte.

➤ La **CAF** gère l'attribution des aides aux logements, non spécifiques aux bénéficiaires de logement social. A La Réunion, elle intervient également depuis septembre 2008 dans le financement de l'habitat social en complément des aides de l'État : aide dite de surcharge foncière pour les opérations de LES groupés en fonction du coût d'acquisition du foncier, participation au financement de la production de LLTS, aide de 1 000 € à l'installation de chauffe-eau solaire sur les nouveaux LES en complément des aides directes (800 € LBU et 200 € EDF).

### 2-1-2 Les organismes bancaires

Enfin, trois organismes para publics liés à l'État jouent un rôle majeur dans le système de financement du logement social dans les DOM. Si la Caisse de dépôts et consignations (CDC) et la Caisse de Garantie du Logement Social (CGLLS) interviennent selon les mêmes modalités qu'en métropole, l'intervention de l'Agence française de développement (AFD) constitue une particularité de l'outre-mer.

➤ La **Caisse des dépôts et consignations** (CDC) est un établissement public qui gère les fonds du livret A et les utilise principalement pour financer la production du logement social. Ses instruments de prêts sont identiques dans les DOM et en métropole. Son intervention dans le financement du

<sup>78</sup> Contrairement à la métropole où les Comités Régionaux de l'Habitat (CRH) sont créés et présidés par les Préfets.

<sup>79</sup> Créée en 1971, avec un statut d'établissement public administratif, et placée sous la tutelle du ministère chargé du Logement et du ministère des Finances. Jusqu'au début des années 2000, l'ANAH était financée par une taxe sur les loyers. Depuis, son financement est issu directement du budget de l'État, et depuis 2008 il est assuré par le 1 % logement.

<sup>80</sup> JO du 27 mars 2009



logement locatif social est majeure mais elle intervient uniquement sous réserve d'une garantie financière de la part des collectivités territoriales. Ce principe réglementaire est de nature à poser quelques difficultés pour le montage financier des opérations de construction de logements sociaux, compte tenu de la fragilité financière des Collectivités territoriales dominiennes.

➤ La **Caisse de garantie du logement locatif social** (CGLLS) est une institution financière spécialisée, investie d'une double mission :

- garantir les prêts consentis par la CDC aux organismes constructeurs de logements sociaux (organismes HLM) lorsque les collectivités locales refusent ou sont dans l'incapacité d'octroyer leur garantie ;
- contribuer à la prévention des difficultés financières et au redressement des organismes HLM en ce qui concerne leur activité locative sociale.

➤ L'**Agence française de développement** (AFD) participe au capital de sept sociétés immobilières de logements sociaux, les SIDOM, aux côtés des collectivités locales, pour son compte propre et pour celui de l'Etat. Il s'agit d'une spécificité de l'outre-mer français, car l'AFD n'intervient pas en métropole. En outre, elle peut intervenir dans le cofinancement des opérations de construction de logements intermédiaires et dans le financement à taux concessionnels des besoins de financement et de trésorerie d'opérations d'aménagement (ex : projet de rénovation urbaine de Pointe-à-Pitre confié à la SIG). En Polynésie française, son intervention est d'autant plus importante que la CDC n'intervient pas en raison de taux de recouvrement particulièrement faibles (46,5 % sur le parc locatif social en 2007). A Mayotte, l'AFD intervient en 2009 à titre expérimental dans le financement des nouveaux logements locatifs sociaux (uniquement pour les deux premières opérations pilotes<sup>81</sup>) ; la CDC devrait ensuite prendre le relais, si plusieurs conditions sont réunies<sup>82</sup>.

## 2-2 Les organismes de gestion des HLM

Les organismes de gestion des HLM sont des organismes publics et privés, dont la vocation première consiste en la production et la gestion (réhabilitation, achat, vente et gestion locative<sup>83</sup>) de logements sociaux. A ce titre, ils peuvent également exercer des compétences d'aménageur (opération urbaine, acquisition et aménagement de terrains et immeubles). En outre, ces organismes sont compétents pour produire des foyers, résidences sociales pour personnes âgées et autres « équivalents – logement » qu'ils peuvent gérer en propre ou en gestion déléguée à un acteur spécialisé.

Pour la production de logements sociaux, les organismes de logements sociaux (OLS) utilisent les aides de l'Etat, des municipalités et départements, les prêts réglementés de la Caisse des Dépôts, de l'AFD pour Mayotte et la Polynésie française et du « 1% logement », ainsi que leurs fonds propres.

Dans les DOM on dénombre 20 organismes (800 en métropole), répartis entre :

- des Sociétés Anonymes d'HLM appelées « Entreprises sociales pour l'Habitat » (ESH) à compter de 2003<sup>84</sup>;
- et des Sociétés d'Economie Mixte, rebaptisées « Etablissements Publics Locaux » (EPL) en 2008<sup>85</sup>.

<sup>81</sup> Merveille de Chine et Tribune de Cavani.

<sup>82</sup> La CDC interviendra à la suite d'une autorisation délivrée par le ministère des Finances, sous réserve que les trois conditions suivantes soient réunies : achèvement du plan de redressement de la SIM, mise en place d'un nouveau mode de gestion lié au lancement des opérations en locatif, mise en place d'un système de garantie performant (demande d'une garantie systématique de l'Etat via la CGLLS) qui nécessitera une autorisation préfectorale pour permettre l'intervention de l'Etat dans le système de garantie.

<sup>83</sup> Attribution des logements (sous contrainte des contingents de logements « réservés » par les acteurs intervenant dans le financement de la production, soit en moyenne 25 % pour l'Etat, 20 % pour les municipalités, jusqu'à 70 % pour les CIL/entreprises), recouvrement des loyers et des charges.

<sup>84</sup> Au nombre de 281 entreprises privées en métropole pour environ 1,8 million de logements.

<sup>85</sup> Au nombre de 262 en métropole pour environ 300 000 logements sociaux et 200 000 logements de marché.



Seules les EPL peuvent gérer du logement privé (à des prix de marché). Elles sont contrôlées par la ou les collectivités locales qui les ont créées, avec une participation minoritaire d'institutionnels, et sont soumises à l'impôt sur les sociétés.

Il n'existe pas d'Offices Publics de l'Habitat dans les DOM<sup>86</sup>.

**Tableau 13 - Répartition du parc locatif social par catégorie de gestionnaire OLS**

Région	Offices publics d'HLM	ESH (ex SA HLM)	EPL (ex SEM)	Autres
Guadeloupe	0,0	26,6	73,4	0,0
Guyane	nd	nd	nd	nd
Martinique	0,0	66,3	33,7	0,0
Réunion	0,0	36,0	63,2	0,8
<b>Total DOM</b>	<b>0,0</b>	<b>40,8</b>	<b>58,8</b>	<b>0,4</b>
<b>Total métropole</b>	<b>49,1</b>	<b>41,9</b>	<b>5,9</b>	<b>3,0</b>
<b>Total France entière</b>	<b>47,9</b>	<b>41,9</b>	<b>7,2</b>	<b>3,0</b>

Source : SOeS, EPLS au 1<sup>er</sup> janvier 2008

A la différence de la métropole, le parc locatif social des DOM est géré essentiellement par des EPL (avec plus de 44 000 logements), à l'exception de la Martinique où les ESH gèrent près des deux tiers du parc au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Cette prédominance s'explique par la création de sociétés immobilières de l'outre-mer (SIDOM) - à l'origine SEM d'Etat - créées après la seconde guerre mondiale, dans le cadre de la loi du 30 avril 1946, pour pallier les faiblesses des constructeurs locaux et faire intervenir l'Etat en tant que constructeur et gestionnaire de logements locatifs sociaux. Les SIDOM sont placées sous la tutelle conjointe du Ministère de l'Outre-mer et du ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi.

**Tableau 14 - Les Sociétés Immobilières de l'Outre-mer en 2007-2008**

Sociétés	Localisation	Parc locatif géré en 2008	Part de l'AFD/fonds propres (en %)	Part de l'Etat portée par l'AFD (en %)	Part des collectivités territoriales (en %)
SIG	Guadeloupe	17 019	0	51,29	47,62
SIGUY	Guyane	5 391	16,82	54,24	27,88
SIMKO*	Guyane	4 142	0	11,98	48,00
SIMAR	Martinique	10 180	22,26	40,84	36,89
SIDR	Réunion	19 598	17,84	35,46	43,20
SIM	Mayotte	1 573	8,33	33,33	33,33
SIC	Nouvelle-Calédonie	7 835	50,00	0	50,00
<b>Total</b>		<b>67 294</b>			

Source : AFD, IEOM pour la Nouvelle-Calédonie

\* : La SIMKO gère essentiellement l'aire géographique de Kourou

Hormis les SIDOM, le réseau des bailleurs sociaux s'est développé dans le courant des années 1990, notamment à La Réunion, lors de la période de forte croissance de la production de logements sociaux (cf. l'encadré « les organismes de logements sociaux dans les DCOM »).

<sup>86</sup> En métropole on dénombre 279 OPHLM, pour environ 2,2 millions de logements.



## Les organismes de logements sociaux (OLS) dans les DCOM

### Logements sociaux réalisés par opérateurs en 2005

Région	Nombre de LLTS*	Nombre de LLS
<b>GUADELOUPE</b>		
SAHLM	85	0
SEMAG	104	101
SEMSAMAR	644	0
SIG	349	124
SPHLM	90	45
<b>Total</b>	<b>1 272</b>	<b>270</b>
<b>MARTINIQUE</b>		
OZANAM	2	15
SIMAR	104	192
SMHLM	9	182
<b>Total</b>	<b>115</b>	<b>389</b>
<b>GUYANE</b>		
SIGUY	39	287
SEMSAMAR	56	78
SIMKO	0	296
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>661</b>
<b>REUNION</b>		
SIDR	305	122
SEMADER	50	194
SEMAG	119	322
SHLMR	83	511
SODIAC	61	109
SOEGIS	54	121
<b>Total</b>	<b>672</b>	<b>1 379</b>
<b>Total DOM</b>	<b>2 154</b>	<b>2 699</b>

\*Opérations mixtes LLS et LLTS pour la Guadeloupe

A **Mayotte**, il n'existe qu'un seul bailleur social, la Société Immobilière de Mayotte (SIM) chargée de la construction de logements sociaux, de la gestion locative de logements intermédiaires et d'opérations d'aménagement.

La **Réunion** dispose de sept OLS aux statuts divers (EPL et ESH) qui interviennent sur l'ensemble du territoire. L'ARMOS-OI (Association Régionale des Maîtrises d'ouvrage Sociales dans l'Océan Indien), qui regroupe les sept OLS de La Réunion plus la SIM, joue un rôle important en termes de représentation et d'animation des maîtres d'ouvrages sociaux. Elle contribue également à la capitalisation et à la diffusion d'informations sur le secteur du logement social à La Réunion (parc, demande, et attributions).

A la **Martinique**, on dénombre quatre bailleurs : SIMAR, SMHLM, OZANAM, SEMAFF. La SIMAR, Société Immobilière de la Martinique, créée en 1955 par l'Etat, a été le premier organisme de construction de logements sociaux en Martinique. En 1991, face à la dégradation sensible de la situation sociale des locataires, la SIMAR, en partenariat avec la SM HLM, crée l'A.L.S. (Association pour le Logement Social) chargée d'accompagner et de favoriser l'insertion des familles dans l'habitat collectif.

A la **Guadeloupe**, la construction et la gestion des logements sociaux sont assurées par cinq opérateurs<sup>87</sup> qui interviennent également dans la rénovation de certains quartiers et la résorption de l'habitat insalubre. Les trois principaux sont la SIG (Société Immobilière de Guadeloupe), la SEMSAMAR (Société d'Economie Mixte de Saint-Martin) et la SIKOA. La SEMAG (Société d'Economie Mixte d'Aménagement de la Guadeloupe) dispose d'un parc restreint ; elle est l'opérateur principal des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI).

La **Guyane** dispose de trois bailleurs sociaux<sup>88</sup>, dont les deux principaux sont la SIGUY (Société Immobilière de Guyane) et la SEMSAMAR. La SIMKO intervient plus particulièrement dans la production de PLS.

En **Polynésie française**, il existe un seul bailleur social, l'OPH (Office Polynésien de l'Habitat).

La **Nouvelle-Calédonie** compte trois OLS : la SIC (Société Immobilière de la Nouvelle-Calédonie) qui est l'opérateur historique, le Fonds Social de l'Habitat et sa filiale le Fonds Calédonien de l'Habitat, ainsi que la SEM de l'Agglomération.

<sup>87</sup> La SAMIDEG a été absorbée en 2009 par la SEMSAMAR.

<sup>88</sup> La dissolution administrative de la SA HLM de Guyane a été prononcée par le gouvernement en novembre 2009.



### 2-3 Les municipalités, EPCI<sup>89</sup> et départements

En matière de logement, les collectivités locales jouent un rôle fondamental, d'une part en terme de planification urbaine (définition locale de la stratégie de l'action publique en matière d'habitat, délivrance des permis de construire), d'autre part en terme de financement. En outre, les lois de décentralisation leur confèrent un rôle croissant en matière d'habitat (cf. tableau ci-dessous). Mais les contraintes financières (faiblesse des marges de manœuvre budgétaire) et techniques (déficit de personnels compétents et qualifiés) rendent difficiles l'exercice de ces compétences pour une grande partie d'entre elles.

**Tableau 15 - Compétences des collectivités locales en matière d'habitat dans les DOM**

Collectivités locales	Transférées avant la loi du 13 août 2004	Transférées par et après la loi du 13 août 2004
<b>Les communes et groupements</b>	<p><b>Urbanisme :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (SCOT<sup>90</sup>) ;</li> <li>Délivrance de permis de construire.</li> </ul> <p><b>Logement :</b> Définition d'un programme local de l'habitat (PLH). Dans le cas où une commune est rattachée à un EPCI, le PLH devient de facto de la compétence de l'EPCI.</p>	<p><b>Logement :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Délégation possible au maire ou au président d'un EPCI de la gestion du contingent préfectoral ;</li> <li>Possibilité de participation à la construction, à l'entretien et à l'équipement du logement des étudiants ;</li> <li>Lutte contre l'insalubrité à titre expérimental.</li> </ul>
<b>Le département</b>		<p>Création, gestion et financement d'un nouveau fonds de solidarité pour le logement (FSL).</p> <p>Elaboration de Plans Départementaux de l'Habitat (PDH).</p>
<b>La région</b>	<p><b>Aménagement du territoire et planification :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Signature de contrats de projets Etat-région, notamment pour la mise en œuvre du SRADT.</li> <li>Elaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT). Il définit notamment les critères des zones à urbaniser ou non. Document avec lequel les PLH et les PLU doivent être compatibles<sup>91</sup>.</li> </ul>	

#### Dans les DOM

Les communes sont compétentes en matière de programmation et prospective du logement social, d'aménagement (RHI et ZAC) et de maîtrise d'ouvrage de grands projets de ville. Elles travaillent souvent en étroite collaboration avec les établissements publics locaux d'aménagement. En outre, elles sont compétentes en matière de financement : elles interviennent dans le cofinancement des subventions pour surcharges foncières avec l'Etat (qui n'intervient qu'à condition que les communes participent à hauteur de 20 ou 50 % du surcoût) et elles assurent la garantie des emprunts des organismes de logement social. En contrepartie de cette garantie, la commune dispose d'une

<sup>89</sup> Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) sont des regroupements de communes sous forme de Communautés Urbaines ou d'Agglomérations.

<sup>90</sup> Appelé schéma directeur avant la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dit loi SRU. Les PLU doivent être compatibles avec les orientations du SCOT.

<sup>91</sup> Selon les orientations de ce document, ce dernier peut entrer en conflit avec l'intérêt des communes dont l'objectif est de pouvoir étendre leur zone urbaine (exemple de la commune de Saint-Denis).





réserve de 20 % (40 % en cas de financement de la surcharge foncière) sur les nouveaux logements sociaux produits.

La Région et le Département se portent également garants, aux côtés des communes et de la Caisse des dépôts et consignations, des crédits accordés pour la construction de logements sociaux. En outre, les Conseils Généraux gèrent depuis 2005 le fonds de solidarité logement (FSL) et la loi Engagement National pour le Logement (ENL) du 13 juillet 2006 leur a confié la mise en place de Plans Départementaux de l'Habitat (PDH) destinés à assurer la cohérence entre les politiques de l'habitat menées dans les zones couvertes par un PLH et celles menées dans le reste du Département.

### Une répartition des compétences spécifique à Mayotte

La planification de l'aménagement de l'ensemble du territoire est régie par un Plan d'Aménagement de Développement Durable (PADD) de la compétence du Département. Ce plan fixe les objectifs des politiques d'urbanisme dans certains domaines (habitat, développement économique, déplacement des personnes et des marchandises...).

Les communes ont en charge la réalisation de plans locaux d'urbanisme (PLU), qui ont remplacé en 2000 les plans d'occupation des sols (POS) ; ces derniers doivent être compatibles avec les orientations du PADD. Les PLU permettent aux maires de délivrer des permis de construire au nom de la commune, et non plus au nom de l'Etat. En avril 2009, seules trois communes (Mamoudzou, Dzaoudzi-Labattoir, Pamandzi) sur les vingt quatre communes de l'île disposent d'un PLU. En 2005, le droit de préemption a été transféré aux communes, mais faute de recettes fiscales suffisantes et de transferts de ressources correspondant, cet outil est inutilisé. En outre, l'expropriation ne peut pas être utilisée pour motif de logement social, mais seulement pour la réalisation d'équipements publics<sup>92</sup>.

### 2-4 La participation des employeurs au financement de l'habitat

La « Participation des Employeurs à l'Effort de Construction » a été instaurée par une loi de 1953 dans un contexte de crise aiguë du logement en France. Ce dispositif appelé « 1 % logement » vise à réserver un pourcentage de la masse salariale (1 % à sa création, 0,45 % depuis 1992) de toutes les entreprises de plus de 10 salariés (20 aujourd'hui en métropole) au financement de la résidence principale de leurs employés. Pour rationaliser leur utilisation, ces fonds sont mutualisés la plupart du temps au sein de Comités Interprofessionnels Logement (CIL) ou peuvent être gérés par les CCI. Depuis 1997, ces entités sont regroupées au niveau national par l'Union d'Economie Sociale pour le Logement (UESL).

Aujourd'hui, le « 1 % logement » est destiné à financer non seulement la production de logement social, mais également l'octroi de prêts bonifiés aux salariés pour l'accession à la propriété, la production de logements privés intermédiaires et divers services liés au logement (garantie aux locataires, prêts permettant de couvrir le dépôt de garantie). En contrepartie des prêts octroyés aux OLS (en particulier les ESH) pour le financement de logements sociaux, une réserve de logements pour les salariés est accordée. La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion<sup>93</sup> réforme en profondeur le 1 % logement qui désormais financera également pendant 3 ans l'ANRU et l'ANAH.

Dans l'ensemble des DOM, la part que représente la participation des employeurs dans le financement des opérations de construction de logements sociaux est relativement modeste voire inexistante. La Réunion est le département qui dispose de la capacité de mobilisation la plus importante, avec l'intervention des trois principaux collecteurs réunionnais (CILR, ACL-PME et SALF). Toutefois, cette source de financement demeure variable et fragile : alors que l'année 2007 a été une année exceptionnelle avec la mobilisation d'un important apports de fonds (14,7 millions d'€, soit l'équivalent d'environ 20 % des aides de l'Etat à la construction), le « 1 % réunionnais » parvient d'ordinaire à mobiliser des montants dans une fourchette comprise entre 1,5 à 7 millions d'€ par an. La majorité des prêts sur les quatre dernières années ont été destinés à la SHLMR.

<sup>92</sup> En vertu du code de Madagascar datant de 1945, encore applicable à Mayotte.

<sup>93</sup> JO du 27 mars 2009.



En Nouvelle-Calédonie, on pourrait parler du « 2 % logement », avec la création dans les années 1960 d'un fonds géré par la CAFAT (Caisse de protection sociale de Nouvelle-Calédonie) alimenté par les prélèvements sous la forme de charge patronale à hauteur de 2 % des salaires privés. Ces fonds représentent un volume de 2 à 2,5 milliards de F CFP.

### 3- Les instruments d'intervention

L'Etat a choisi de conduire dans les DOM une politique légèrement différente de celle appliquée en métropole. Hormis la création et l'animation des sociétés immobilières d'Etat propres, les produits de logements sociaux sur le marché de l'accession à la propriété ou de la location sont différents, de même que les dispositifs de défiscalisation. De plus, jusqu'en 2002, les allocations logement ne reposaient pas sur les mêmes barèmes.

Dans les DOM et à Mayotte, les pouvoirs publics interviennent sur le marché du logement à la fois sur les composantes de l'offre (production de logements sociaux et privés, amélioration de l'habitat) et de la demande (aide aux ménages les plus modestes pour la location ou l'accession).

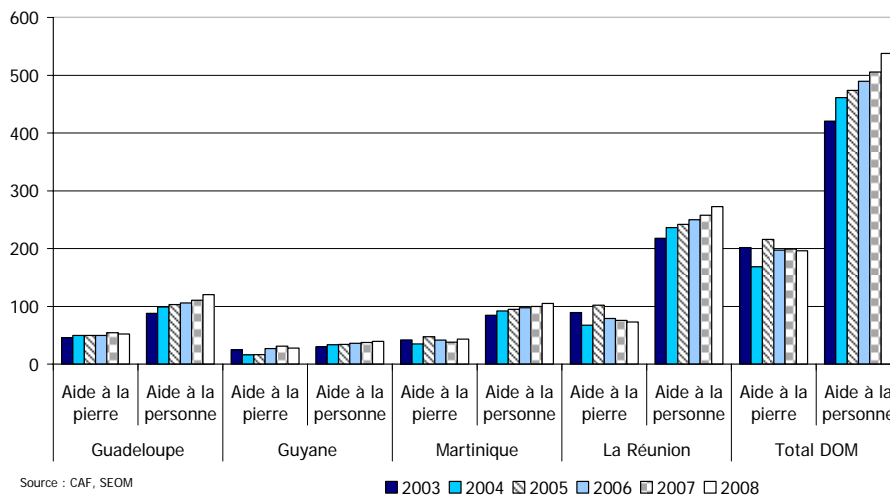
Comme en métropole, ce sont d'abord les aides à la pierre qui ont été prédominantes compte tenu du dynamisme démographique et de l'urgente nécessité qu'il y avait à construire des habitats modernes.

Les moyens d'intervention peuvent être répartis en cinq groupes : la subvention directe, la garantie, les incitations fiscales, les prêts bonifiés et la réglementation. Ils peuvent être combinés et modulés en fonction des objectifs et intérêts visés.

Les subventions directes au titre des aides à la pierre représentent un poste important au sein des crédits alloués au ministère de l'Outre-mer dans le cadre du programme 123 « conditions de vie outre-mer », à la fois en termes de crédits votés (un tiers du programme) mais aussi en termes de dépenses fiscales associées. Ces dernières sont estimées, dans le projet de loi de finances de 2010, à 300 millions d'euros par an sur la période 2008-2010 au titre de la réduction de l'impôt sur le revenu, auxquels devraient s'ajouter en 2010, 110 millions d'€ au titre de la nouvelle aide fiscale introduite dans la LODEOM<sup>94 95</sup>.

Les subventions au titre des aides à la personne ont supplanté le montant des aides à la pierre depuis le début des années 2000 dans les DOM. En 2008, elles représentaient plus de 537 millions d'euros contre 250 millions d'euros d'aide à la pierre. Dans tous les DOM, le montant total des aides à la personne a augmenté entre 2003 et 2008 alors que sur la même période, l'aide à la pierre a eu tendance à stagner<sup>96</sup>.

Comparaison aide à la pierre et aide à la personne (millions d'euros)



Source : CAF, SEOM

<sup>94</sup> Article 199 undecies C du Code Général des Impôts (CGI).

<sup>95</sup> En 1997, les dépenses fiscales à l'impôt sur le revenu étaient de 75 millions d'€ ; elles sont passées à 180 millions d'€ en 2006. La montée en puissance de ces dépenses s'est observée à partir de 2004.

<sup>96</sup> Cette évolution a également été observée en France métropolitaine 20 ans plus tôt. De 1985 à 2006, les parts des aides à la pierre, des aides à la personne et des aides fiscales dans le total des aides de l'Etat affectées au logement sont passées respectivement de 49 % à 22 %, 34 % à 47 % et de 17 % à 31 %.

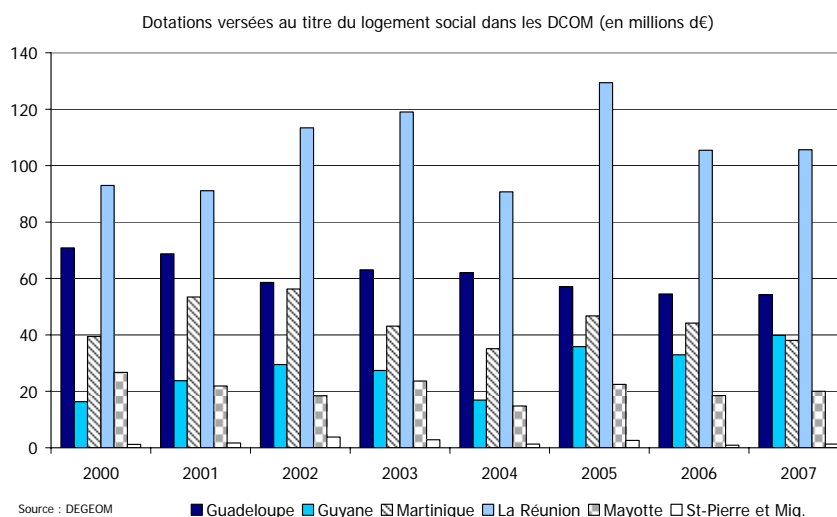


### 3-1 Des crédits budgétaires fongibles ou la Ligne Budgétaire Unique

Instrument majeur du financement de la politique du logement dans les DOM, les subventions de l'Etat sont inscrites sur une seule ligne budgétaire fongible et rattachée à l'action « logement » du programme 123 « conditions de vie outre-mer ». Ces crédits étaient désignés, avant la réforme de la LOLF en 2006, sous l'appellation de « ligne budgétaire unique ou LBU », terme toujours utilisé. Ces crédits sont destinés à financer les trois types d'opérations suivantes<sup>97</sup> :

- 1) Logement (aide à la pierre) :
  - a. Construction neuve : logement locatif social (LLS, LLTS, logement d'urgence, maison relais, PLS) et en accession sociale (LES groupés et LES diffus) ;
  - b. Amélioration et réhabilitation de logements sociaux (location et accession) et amélioration des logements des propriétaires occupants ;
  - c. Acquisition de logements en VEFA (Vente en l'Etat Futur d'Achèvement).
- 2) Accompagnement des politiques urbaines d'aménagement et de rénovation (notamment dans le cadre du FRAFU) ;
- 3) Résorption de l'habitat insalubre (financement des déficits des opérations RHI).

De manière générale, la sous-action « aide à la pierre » consomme l'essentiel des crédits budgétaires alloués à chaque département. Par exemple à La Réunion, sur une dotation totale de 80 millions d'€ en 2008, cette sous-action mobilisait environ 90 % de l'enveloppe.



A Mayotte, les fonds publics en matière d'habitat sont inscrits dans le contrat de projet 2008 - 2014 et s'élèvent à 203 millions d'euros<sup>98</sup> (36 % du coût total du contrat de projet), soit une moyenne de 29 millions d'euros par an. En 2008, les autorisations de programme s'élevaient à 15,04 millions d'euros, mais les crédits de paiement étaient de 12,7 millions d'euros. Ces dotations budgétaires n'ont pas permis de produire les 500 logements sociaux annuels prévus dans le PADD.

<sup>97</sup> En métropole, les crédits relatifs au logement se retrouvent au sein de la mission « Ville et logement », dans les trois programmes suivants : « Développement et amélioration de l'offre de logement », « Aide à l'accès au logement » et « Rénovation urbaine ».

<sup>98</sup> L'Etat contribue pour 85 % (173 millions d'€) et la Collectivité Départementale de Mayotte pour 15 % (30 millions d'€). Les fonds de l'Etat sont portés par le Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer (SEOM). Au sein du contrat de projet de Mayotte, l'action « logement et aménagement » représente 65 % de l'enveloppe financière du SEOM. A mi 2009, la programmation pluriannuelle des opérations à mener au titre de cette action était en attente de validation auprès de la CDM.



Concernant la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, ces crédits se retrouvent respectivement dans les contrats de développement et les contrats de projets, au titre des programmes consacrés au logement<sup>99</sup>.

### 3-2 Les aides au secteur locatif privé

#### 3-2-1 Les incitations fiscales pour la production de logement locatif privé

Les pouvoirs publics ont mis en place des dispositifs d'incitations fiscales pour encourager la production privée de logement dans les DOM, en permettant aux propriétaires de déduire tout ou partie de l'investissement des impôts ou du revenu imposable. En général, ces incitations sont d'autant plus efficaces que le bénéficiaire paie des impôts élevés.

Le premier dispositif d'incitations fiscales pour l'investissement dans le logement dans les DCOM date de 1986 avec la loi PONS. Deux autres dispositifs se sont succédés par la suite, chacun portant le nom du ministre qui en fut le promoteur : PAUL en 2001 et GIRARDIN en 2003. En mai 2009, une modification législative du dispositif GIRARDIN a été votée dans la Loi pour le Développement Economique des Outre-mer. Les dispositions fiscales en outre-mer diffèrent de celles qui s'appliquent en métropole.

Ces aides fiscales visent à développer la production de nouveaux logements en encourageant l'investissement privé dans les DCOM<sup>100</sup>. A La Réunion, on estime qu'environ 10 000 logements par an ont été construits depuis la loi Girardin, en recourant à ces incitations fiscales.

Ces incitations fiscales prennent la forme d'une réduction d'impôt sur le revenu, ou d'une réduction d'impôt sur les sociétés, au bénéfice des résidents français qui réalisent les opérations suivantes dans les onze collectivités de l'outre-mer français :

- Investissement dans un logement neuf, à condition de louer<sup>101</sup> ce logement pendant une période donnée. Cette location peut s'effectuer soit au prix du marché (secteur libre), soit à prix réglementés (secteur intermédiaire ou social) ;
- Accession à la propriété (accession libre réservée désormais à la primo accession<sup>102</sup> et location-accession type PSLA<sup>103</sup>) et réalisation de travaux de réhabilitation pour les logements de plus de 20 ans<sup>104</sup> (avant la LODEOM n'étaient concernés que les logements de plus de 40 ans).

L'annexe 4 présente les différents avantages fiscaux relatifs aux opérations d'investissement pour la période 2009 – 2017 dans les outre-mer (ainsi que le dispositif SCELLIER métropole).

<sup>99</sup> Pour les DOM les Contrats de Projets Etat-Région retracent seulement les dépenses afférentes aux opérations d'aménagement et de rénovation urbaine, ainsi que les dépenses relatives aux logements étudiants.

<sup>100</sup> L'hôtellerie, les énergies renouvelables et les très petites entreprises, sont également des secteurs pour lesquelles des incitations fiscales sont accordées.

<sup>101</sup> Les logements destinés à la location doivent être loués nu (non meublé) et constituer la résidence principale du locataire. La location doit intervenir dans les 6 mois suivant la livraison du bien.

<sup>102</sup> 199 undecies 2a : réduction d'impôt sur 10 ans de 25 % du prix de revient, limité à 2 194 €HT/m<sup>2</sup> de surface habitable (valeur 2009) dans la limite d'une surface comprise entre 50 et 150 m<sup>2</sup> en fonction de la composition des ménages.

<sup>103</sup> 217 undecies du CGI : déduction du montant des investissements des résultats des entreprises soumises à l'IS sous conditions : contrat de location-accession, financement par un prêt PSLA, rétrocession de 75 % de l'avantage fiscal sous forme de diminution du prix de cession à l'acquéreur, conditions de ressources et de redevances du PSLA (la fraction locative étant plafonnée à 7,64 €/m<sup>2</sup>).

<sup>104</sup> 199 undecies A. 2 e : réduction d'impôt sur 5 ans de 25 % du montant des travaux.

## Des régimes fiscaux qui répondent à des logiques différentes : investissement patrimonial versus portage

Ces différents dispositifs répondent à deux logiques et philosophies bien distinctes : d'un côté on trouve des régimes fiscaux qui répondent à un objectif d'investissement patrimonial<sup>105</sup>, d'un autre les



Guadeloupe (S. BOYER)

régimes fiscaux qui relèvent d'une logique de portage<sup>106</sup>. Dans le premier cas, le logement acheté reste dans le patrimoine de l'investisseur et l'intégralité de l'avantage fiscal est récupérée par ce dernier ; en contrepartie, la totalité des risques inhérents à l'exploitation du bien (risques d'impayés, vacance...) lui incombe. Dans le second cas, l'objectif poursuivi n'est pas l'acquisition d'un bien immobilier, celui-ci étant dans la majorité des cas rétrocédé à l'exploitant : l'investisseur en portage achète en réalité une réduction d'impôt, sans encourir de risques ; en contrepartie, un pourcentage de l'avantage fiscal est rétrocédé sous la forme d'une diminution du prix de cession et du loyer.

Dans le cas des réductions d'impôt sur les sociétés, le dispositif applicable pour les investissements en logement est identique à celui qui s'applique pour les secteurs productifs éligibles à la défiscalisation<sup>107</sup>.

## Les effets des dispositifs d'investissement patrimonial

Il n'existe pas d'évaluation précise de l'impact de ces dispositifs, hormis le rapport de juillet 2006 sur « L'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation des investissements Outre-mer » des inspections générales des Finances et de l'Administration.

Selon ce rapport, confirmé par l'ensemble des observations relevées sur le terrain et auprès des différents acteurs concernés, les avantages des dispositifs de défiscalisation, en particulier Girardin, ont indéniablement été récupérés par le secteur de la construction et de la promotion immobilière ainsi que par les propriétaires fonciers.

Ces dispositifs de défiscalisation ont fait l'objet de critiques récurrentes en premier lieu en raison de leur coût élevé pour les finances publiques (environ 230 millions d'euros en 2008 au titre du seul impôt sur le revenu). Il a été également reproché à la loi Girardin d'avoir été un facteur de déstabilisation des marchés du foncier, de l'immobilier et de la construction, et ce particulièrement au travers des dispositifs d'investissements patrimoniaux. En résumé, les nombreuses critiques émises à l'égard de ce dispositif sont développées ci-dessous :

Les effets directs :

- les forts taux de réduction fiscale proposés (supérieurs à ceux de métropole) incitaient les investisseurs, pour la majeure partie résidents en métropole, à acheter des logements à des prix de plus en plus élevés, augmentant par ricochet le prix des loyers ;
- le développement d'un parc de logements peu ou pas adaptés à la demande. La nature des biens livrés étant liée à la capacité financière des investisseurs, on a vu apparaître une production importante de logements de petite taille, souvent de moindre qualité que les logements sociaux, et parfois situés dans des zones où la demande locative n'existait pas ;

<sup>105</sup> Dispositifs relevant de l'article 199 undecies A et 199 septvicies du code général des impôts.

<sup>106</sup> Dispositifs relevant de l'article 217 undecies et 199 undecies C.

<sup>107</sup> Article 217 undecies, appelé « Girardin industriel » ou « Girardin investissement productif ». Dans le cas des opérations à l'IS, l'opération d'investissement peut s'effectuer selon plusieurs modalités juridiques. La plus fréquente est la souscription au capital d'une SCI, créée pour l'occasion et qui opte pour l'IS. Dans ce cas, le fait générateur de la défiscalisation est la souscription au capital de la SCI ; la SCI a alors l'obligation d'utiliser le capital social pour acheter des biens immeubles finis dans les 12 mois qui suivent la souscription ou de construire des logements dans les 24 mois suivant la souscription.



Les effets induits :

- des effets spéculatifs sur les prix du foncier : les promoteurs acceptaient de payer des terrains très chers, puis les perspectives de vendre des logements à prix très élevés étaient alors très favorables ;
- un effet d'éviction des logements sociaux qui ne parvenaient plus à être produits (cf. schéma de la partie IV sur les limites).

Ces effets sont également observés en métropole mais dans les DOM ces mécanismes se sont renforcés du fait des caractéristiques liées aux économies insulaires (faible élasticité de l'offre de construction liée au caractère oligopolistique de ce secteur, absence de stratégies foncières, déficit d'aménagement).

La Réunion est le département d'outre-mer qui a enregistré le plus important flux de ces investissements, en raison de sa notoriété auprès des investisseurs (département jugé calme et stable, en comparaison avec les Antilles, considérées comme des zones plus difficiles). La Guyane n'a eu que très peu d'opérations, ce département étant peu connu et son environnement n'étant pas très favorable pour réaliser des opérations sécurisées d'investissement, mais elle pourrait devenir un marché plus porteur, puisque son marché à la location est actuellement le plus tendu.

### Les mesures introduites par la LODEOM

En matière d'aide fiscale en faveur du logement outre-mer, la LODEOM a créé une nouvelle mesure<sup>108</sup>, transposition du principe de portage<sup>109</sup> d'une part aux logements locatifs sociaux classiques (LLS) et aux logements sociaux PLS (prêt locatif social) et d'autre part aux résidences avec services pour personnes âgées de plus de 65 ans, permettant des réductions d'impôts à l'IR. Ce nouveau dispositif, destiné à favoriser l'investissement locatif dans les logements sociaux, est appelé dispositif JEGO (Cf. annexe 5).

Il faut toutefois noter que le recours à la défiscalisation par les opérateurs sociaux - uniquement les EPL (et non les ESH<sup>110</sup>) - était possible avant la LODEOM<sup>111</sup>. Depuis 2004, la SIC en Nouvelle-Calédonie réalise des logements sociaux financés par la défiscalisation, et quelques opérations ont été montées par la SIDR, la SODIAC et la SEMAC à La Réunion depuis 2002, ainsi que par la SIG en Guadeloupe.

### 3-2-2 Les autres outils d'appui à la production de logement locatif privé

Le **Prêt Locatif Social (PLS)**, qui finance des logements locatifs situés en priorité dans les zones où le marché est tendu, sous conditions de ressources pour les bénéficiaires, est également ouvert aux promoteurs privés. Ce prêt spécifique est complété par une TVA à taux réduit et une exonération de la Taxe Foncière sur le Foncier Bâti pendant 25 ans.

Le **Prêt Locatif Intermédiaire (PLI)** est un produit financier spécifique à taux révisable indexé sur le Livret A, remboursable en 30 ans (50 ans pour le foncier). Il finance la construction, l'acquisition ou l'amélioration de logements locatifs non classés comme sociaux (non comptabilisés dans les 20 % de la loi SRU), mais dont les loyers sont plafonnés, ainsi que les ressources des bénéficiaires (140 à 180 % des plafonds de ressources PLUS). Il est ouvert aux organismes HLM comme aux promoteurs privés. Sa production est limitée à 3 000 unités/an.

<sup>108</sup> Article 199 undecies C.

<sup>109</sup> Prévus dans l'article 217 undecies.

<sup>110</sup> La loi portant Engagement National pour le Logement (13 juillet 2006) n'autorisait pas les ESH à créer des SCI, et ne permettait donc pas un recours à ces mécanismes.

<sup>111</sup> Au travers l'utilisation du 217 undecies.

### 3-3 Les autres aides publiques au logement

#### 3-3-1 Les aides à la personne

Créée par la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1948, l'allocation logement n'a commencé à être distribuée dans les DOM qu'à partir de 1976 (pour l'allocation logement à caractère familial (ALF)). L'allocation logement à caractère social (ALS) quant à elle, créée en 1971 en métropole, n'a été étendue aux DOM qu'en 1980. En diminuant la charge de loyer, ces allocations permettent de rendre solvables les ménages les plus modestes, ce qui limite les risques d'impayés à l'égard des bailleurs sociaux. L'ALF concerne les personnes qui ont des enfants ou certaines autres personnes à charge, ou qui forment un ménage marié depuis moins de cinq ans. L'ALS s'adresse à ceux qui ne peuvent pas bénéficier de l'ALF.

En 2002, les barèmes d'attributions des allocations logement ont été alignés sur ceux de la métropole. A Mayotte, une allocation logement est en vigueur depuis 2004. Comme en France métropolitaine, les locataires résidant dans les DOM peuvent prétendre à l'allocation logement pour leur résidence principale et le montant de l'allocation dépend de plusieurs éléments (ressources, situation familiale, nature du logement, loyer, nombre d'enfants ou de personnes à charge).

**Tableau 16 - Les aides à la personne dans les DOM et en France métropolitaine en 2008**

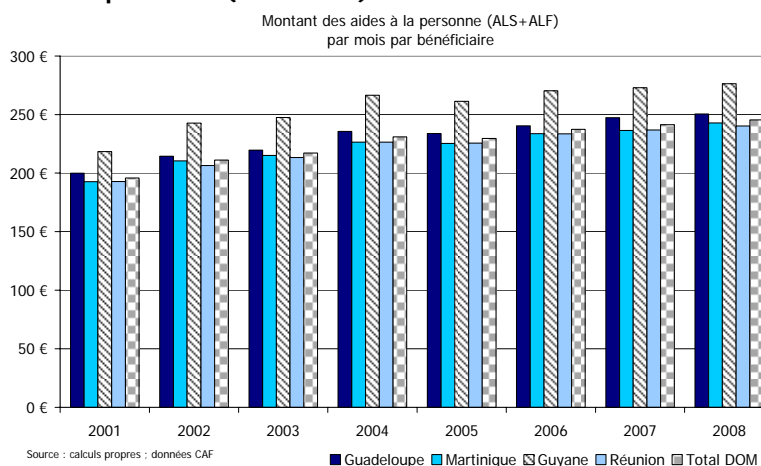
En 2008	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total DOM	France métropolitaine
<b>ALF</b>						
Nombre de bénéficiaires	25 728	21 853	8 823	58 971	<b>115 375</b>	1 185 750
Montant en euros	89 328 607	74 320 018	32 350 167	198 383 402	<b>394 382 194</b>	3 437 200 000
Aide moyenne mensuelle par bénéficiaire (€)	289	283	306	280	<b>285</b>	242
<b>ALS</b>						
Nombre de bénéficiaires	14 294	14 208	3 116	35 609	<b>67 227</b>	2 147 900
Montant en euros	30 979 846	30 775 140	7 249 007	74 335 206	<b>143 339 199</b>	4 393 600 000
Aide moyenne mensuelle par bénéficiaire (€)	181	181	194	174	<b>178</b>	170
<b>ALS+ALF</b>						
Nombre de bénéficiaires	40 022	36 061	11 939	94 580	<b>182 602</b>	3 333 650
Montant en euros	120 308 452	105 095 158	39 599 175	272 718 608	<b>537 721 393</b>	7 830 800 000
Aide moyenne mensuelle par bénéficiaire (€)	470	464	499	454	<b>463</b>	412

Source : calcul des auteurs ; données CAF

Entre 2001 et 2008, les aides à la personne (ALF et ALS) destinées aux quatre DOM ont augmenté de 25 %.

182 602 ménages domiens (soit 28 % des ménages) ont bénéficié d'une aide à la personne en 2008 (l'ALF ou l'ALS), pour un montant total de plus de 537 millions d'€. L'aide moyenne dans les DOM se monte respectivement à 285 € par mois pour l'ALF (242 € en France métropolitaine) et 178 € par mois pour l'ALS (170 € dans l'hexagone). Elle est relativement plus élevée en Guyane et légèrement moins élevée à La Réunion (cf. tableau 16).

#### Aides à la personne (ALS + ALF) dans les 4 DOM entre 2001 et 2008





## L'impact de l'aide à la personne sur l'effort financier des ménages : l'exemple de La Réunion

Une étude récente de l'INSEE<sup>112</sup> montre que les aides au logement permettent de réduire de façon substantielle le poids du poste « logement » dans le budget des ménages les plus modestes. Sans ces aides, les dépenses en logement (qui comprennent le loyer, les charges locatives et les consommations individuelles d'eau, de gaz et d'électricité) représenteraient 30 % de leur revenu en moyenne (taux d'effort brut). En diminuant les charges à payer, les aides au logement permettent de ramener ce taux à 21 % (taux d'effort net).

Pour les ménages les plus démunis (premier quartile en termes de revenu par unité de consommation), la réduction est encore plus significative : le taux d'effort passe de 60 % en valeur brute à 27 % en valeur nette après perception de l'allocation logement. En outre, le taux d'effort brut des ménages les plus modestes est 2,8 fois plus élevé que celui des ménages les plus aisés ; le rapport n'est plus que de 1,5 en valeur nette. Il s'agit donc véritablement d'une mesure redistributive.

**Tableau 17 - Rapport du loyer principal au revenu des ménages réunionnais**

Revenu mensuel des ménages	Secteur social	Secteur privé	Ensemble
Moins de 917 €	43%	70%	<b>54%</b>
917 à 1 467 €	26%	40%	<b>32%</b>
1 467 à 2 705 €	17%	27%	<b>23%</b>
Plus de 2 705 €	9%	17%	<b>15%</b>
<b>Ensemble</b>	<b>22%</b>	<b>26%</b>	<b>25%</b>

Source : INSEE, enquête logement 2006.

Le tableau ci-dessus montre que, sans les aides au logement, les 30 000 locataires dont le revenu ne dépasse pas 900 € par mois consacraient plus de la moitié de leurs ressources à payer leur loyer. Pour les ménages logés dans le parc social, le taux d'effort brut est de 43 %, contre 70 % pour les ménages contraints de se loger dans le parc privé (13 000 ménages réunionnais). Il faut noter que les charges augmentent de 5 points l'effort financier des ménages en matière de logement, la part des ressources consacrées aux charges étant plus élevée pour les ménages modestes. Au total, l'effort financier net supporté par les ménages réunionnais est plus faible qu'en France métropolitaine (de 3 points dans le parc social et de 4 points dans le parc privé).

### 3-3-2 La Garantie des Risques Locatifs

Depuis fin 2006, l'Etat et l'UESL ont signé une convention relative à la garantie des risques locatifs, la GRL. Face aux réticences des propriétaires privés à loger des publics solvables mais aux revenus précaires, cette convention permet désormais aux bailleurs de souscrire volontairement à des contrats d'assurance pour se prémunir des risques d'impayés de loyers. Le propriétaire paie 2,5 % du loyer au titre de cette garantie, administrée par des assureurs privés, et l'Etat et le 1 % logement financent le complément. Cette garantie est applicable à tous les candidats locataires dont le futur loyer est compris entre 33 % et 50 % de son revenu, ainsi que ceux dont le taux d'effort est inférieur à 33 % mais qui ne peuvent pas répondre aux critères usuels des assureurs ou aux exigences des bailleurs, en raison de la nature de leur activité notamment. Cette mesure permet de faciliter et de sécuriser l'accès au parc locatif privé d'un plus grand nombre de candidats; le Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) se recentrant sur le parc social. Elle vise également à limiter les expulsions pour impayé de loyer, notamment dans le contexte de la loi DALO<sup>113</sup>.

Des simulations effectuées par l'AGORAH montrent que cette garantie a pour effet d'accroître la capacité locative d'un ménage type percevant 1 ou 2 SMIC et permet donc à ces derniers d'accéder à des logements plus grands et/ou dans des zones où les loyers sont particulièrement élevés (les sous-régions du Nord et de l'Ouest de La Réunion)<sup>114</sup>.

<sup>112</sup> Voir « Le logement en 2006 », Revue l'Economie de La Réunion N°5 Hors série, juin 2009.

<sup>113</sup> La loi DALO (Droit au Logement Opposable) du 5 mars 2007 vise à garantir le droit à un logement à toute personne qui, résidant en France de façon stable et régulière, n'est pas en mesure d'accéder à un logement décent ou de s'y maintenir.

<sup>114</sup> « Observatoire des Loyers privés de la Réunion, données 2008 » n° 4-2, octobre 2009.



### 3-3-3 La réhabilitation du parc existant et la lutte contre l'habitat « indigne »



Quartier Trénelles à Fort-de-France, Martinique (S. ATTALI)

Parallèlement à la mise sur le marché de nouveaux logements, les pouvoirs publics participent au financement de l'amélioration des logements anciens. Cette politique passe par l'octroi de subventions pour l'exécution des travaux d'amélioration d'une part et par des mesures réglementaires coercitives concernant les logements insalubres ou « indignes » (RHI).

#### 3-3-3-1 Les subventions à la réhabilitation

Concernant les logements des propriétaires occupants, des opérations d'amélioration peuvent être financées par des subventions pouvant atteindre 70 % du montant des dépenses, sous conditions de ressources. Ce taux maximal peut être porté à 80 % pour les travaux qui incluent le ravalement ou la mise en peinture des façades extérieures.

L'ANAH intervient dans les DOM de la même façon qu'en métropole, mais uniquement auprès des propriétaires bailleurs, et n'intervient pas auprès des propriétaires occupants aux revenus modestes. L'ANAH a attribué 540,3 millions d'euros de subventions aux propriétaires en 2008, dont 11,4 pour les quatre DOM, soit seulement 2,1 % du total, alors que les besoins spécifiques des DOM en matière de réhabilitation et d'amélioration du parc de logements privés existants sont conséquents. L'indivision et les successions non soldées complexifient le montage juridique de ces dossiers.

#### 3-3-3-2 La lutte contre l'habitat indigne

Le rapport « L'habitat insalubre et indigne dans les départements et région d'Outre-mer : Un défi à relever » publié en octobre 2009, montre que l'insalubrité demeure particulièrement élevée outre-mer : dans les quatre DOM elle concernerait quelque 50 000 logements<sup>115</sup> abritant plus de 150 000 personnes.

La maîtrise d'ouvrage d'une opération de réhabilitation de l'habitat insalubre (RHI) est de la compétence d'une collectivité locale et l'opération peut être lancée dès lors qu'un arrêté d'insalubrité est pris par le préfet. L'Etat subventionne à 80 % le déficit de l'opération. Il peut mandater à cet effet un opérateur de logements sociaux ou une société d'économie mixte.

Dans l'ensemble des DOM les crédits destinés à cette action ont augmenté entre 2002 et 2005, passant de 34 millions d'euros en 2002 à 58 millions d'euros en 2005. A la Guadeloupe, cependant, une nette diminution des crédits a été constatée à partir de 2005.

A Mayotte, l'insalubrité est une caractéristique préoccupante de la plupart des habitations de l'île. Bien qu'il n'y ait pas de définition propre de l'insalubrité à Mayotte, celle-ci concernerait la majorité du stock de logements (60 % voire plus, soit une part plus importante que les chiffres publiés par l'INSEE selon lesquels 36 % des résidences principales avaient été classées comme logement insalubre en 2002<sup>116</sup>). La première cause d'insalubrité serait liée aux nombreux problèmes de gestion de l'assainissement (eau pluviale, canaux à ciel ouvert...). Jusqu'à présent les opérations de RHI finançaient seulement les réseaux primaires (voiries, réseaux, assainissement). Les prochaines opérations devraient concerner la réhabilitation de logement (équipement des logements en sanitaires notamment), ainsi que des opérations plus qualitatives (mixité sociale, collectif...).

<sup>115</sup> 15 000 à la Guadeloupe, 10 000 à la Martinique comme en Guyane, 16 000 à La Réunion.

<sup>116</sup> Contre 9,5 % à la Réunion (20 600 logements / 215 000 résidences principales), et 11,9 % DOM & Mayotte (source : Question n°59, mission Ville et logement, PLF 2008).



## 4- Les logements aidés dans les DOM

Les logements aidés sont définis comme les logements réalisés grâce à une aide des pouvoirs publics (subvention ou réduction fiscale). Sur le marché de la location ces aides peuvent être accordées à des bailleurs, publics ou privés, à condition que des plafonds de loyers et de ressources soient respectés.

### 4-1 Les logements aidés dans le secteur locatif

Par ordre décroissant en terme d'aide, les logements aidés dans le secteur locatif dans les DOM et en métropole étaient jusqu'à l'été 2009 les suivants :

**Tableau 18 - Les logements aidés : comparaison des principaux produits dans les DOM et en métropole**

Type de logement	Loyers plafonds (en € / m <sup>2</sup> )	Plafonds de ressources		SMIC 2008
		en % du logement social "classique"	Revenus fiscal 2006 et 2007 pour un couple	
<i>En janvier 2009</i>				
<b>SECTEUR LOCATIF</b>				
<b>TRES SOCIAL (1)</b>				
LLTS Guyane	4,74	75	19 049	1 SMIC 11 470
LLTS Guadeloupe et Martinique	4,87			1,5 SMIC 17 205
LLTS Réunion	5,05			2 SMIC 22 940
PLAI Métropole	4,52	55-60	16 932	2,5 SMIC 28 675
<b>SOCIAL "CLASSIQUE" (1)</b>				
LLS Guyane	5,93	100	25 398	3 SMIC 34 410
LLS Guadeloupe et Martinique	6,09			3,5 SMIC 40 145
LLS Réunion	6,31			4 SMIC 45 880
PLUS Métropole	5,10	100	28 220	
<b>SOCIAL INTERMEDIAIRE</b>				
<b>1. PLS (1)</b>				
PLS Guyane	8,90	130	33017	
PLS Guadeloupe et Martinique	9,14			
PLS Réunion	9,47			
PLS Métropole	7,65	130	36 686	
<b>2. PLI</b>				
PLI DOM	nd	160	40 637	
PLI Métropole	10,33	160	45 155	
<b>3. Dispositifs de défiscalisation</b>				
"Borloo ancien" intermédiaire	11,31	160	45 155	
"Borloo populaire"	12,04	150 à 180 selon taille du ménage	47 725	
Intermédiaire Girardin (DOM)	12,5	140 à 208 selon taille du ménage	52 968	
"Robien" et "Scellier"	15,5	nd	nd	

(1) montant pour un logement de 67 m<sup>2</sup>

Les données Métropole correspondent à ceux de la zone B

PLUS, PLAI, PLS métro : circulaire du 4 juillet 2008

LLS, LLTS, PLS DOM : arrêté du 30 janvier 2009

Plafonds loyer PLS = 150 % LLS ou PLUS

Robien, Borloo, PLI (2/3 Robien) : instruction fiscale du 23 février 2009

Intermédiaire Girardin : instruction fiscale du 23 février 2009

(art. 46 Annexe 3 du CGI)

Nota : Les plafonds de ressources sont déterminés en fonction de la taille des ménages (depuis une personne seule jusqu'au couple + enfants) et évoluent moins que proportionnellement avec la taille des ménages : par exemple, le plafond de revenu mensuel net pour un LLS est de 1 321 € pour une personne, tandis qu'il sera de 1 764 € pour un couple.

Sont considérés comme logements sociaux les produits LLTS (Logement Locatif Très Social dans les DOM, Prêt Locatif Aidé d'Intégration en métropole), LLS (Logement Locatif Social dans les DOM, Prêt Locatif à Usage Social en métropole) et PLS (Prêt Locatif Social). Les logements PLI (Prêt Locatif Intermédiaire) ne sont pas classés parmi les logements sociaux au titre de la loi SRU (et ne sont donc pas comptabilisés dans les « 20 % de logements sociaux » que doivent respecter les communes). Seuls les logements dits très sociaux et sociaux « classiques » sont réalisés et gérés exclusivement par

les organismes HLM, les autres produits (PLS, PLI, logements financés en défiscalisation intermédiaire) sont ouverts aux organismes HLM comme aux promoteurs privés. Le PLS finance des logements locatifs situés en priorité dans les zones dont le marché est tendu. Dans les DOM, les logements locatifs sociaux ne sont pas conventionnés à l'aide à la personne.

### Des logements sociaux plus chers dans les DOM qu'en métropole

Les plafonds de ressources des logements sociaux (LLTS, LLS et PLS) sont identiques pour les 4 DOM et sont en moyenne inférieurs de 10 % à ceux appliqués en métropole. Or les plafonds de loyers<sup>117</sup>, sont différenciés entre les DOM et sont supérieurs aux plafonds en métropole (+8 % pour les LLTS et +19 % pour les LLS). Cet écart, paradoxal compte tenu des écarts de niveau de vie entre les DOM et l'Hexagone, provient d'une succession de réglementations. Néanmoins, dans la pratique, tant les loyers que les ressources des locataires entrants atteignent rarement les plafonds de ressources, que ce soit en métropole ou dans les DOM, et le plafond de ressources n'est réellement utilisé que pour le surloyer.



Logements sociaux, Saint-Denis, La Réunion (V. OLIVE)

Les plafonds des logements très sociaux (LLTS) ont été relevés au cours des trois dernières années afin de rendre éligible un nombre plus important de ménages à ces logements très peu chers : ils étaient d'environ 55 à 60 % des plafonds de ressources des LLS en 2006 et sont passés à 75 % depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Concernant les logements intermédiaires en défiscalisation dans les DOM, les loyers plafonds ont été souvent proches des prix de marché. A partir de 2008, avec le retournement du marché locatif particulièrement marqué à La Réunion, ils sont devenus supérieurs aux loyers privés.

## 4-2 Les logements aidés dans le secteur de l'accession à la propriété

Les aides à l'accession à la propriété diffèrent sensiblement de celles qui existent en métropole.

### 4-2-1 Le Logement Evolutif Social (LES) ou l'accession sociale

L'aide est constituée par une subvention maximale de 50 % de l'investissement, plafonnée en fonction de la composition du ménage. Les plafonds de ressources sont fixés par arrêté préfectoral dans la limite de 50 % du plafond de ressources du prêt à taux zéro. Malgré un début prometteur, le LES ne marche plus dans les DOM, en raison de la complexité des montages financiers.

### 4-2-2 L'accession intermédiaire : le prêt à taux zéro

Jusqu'à fin 2006, le prêt à taux zéro finançait l'accession intermédiaire dans les DOM dans les mêmes conditions qu'en métropole. Créé en 1995, il représentait jusqu'à 20 % du montant de l'achat (avec un plafond) et 50 % du montant des autres prêts. Il est accordé aux ménages qui veulent acheter leur première résidence principale, sous conditions de ressources (plafond de ressources « intermédiaire » qui inclut 83 % des Français en 2005) en fonction de la composition familiale. A compter de 2005, ce prêt peut désormais financer l'acquisition de logements anciens sans travaux. A partir de cette année,

<sup>117</sup> Les plafonds de loyer calculés avant 2009 à partir des assiettes de subvention étaient indexés à l'Indice du coût de la construction (ICC). Avec la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (ou loi BOUTIN), ils seront désormais indexés sur l'indice de référence des loyers.



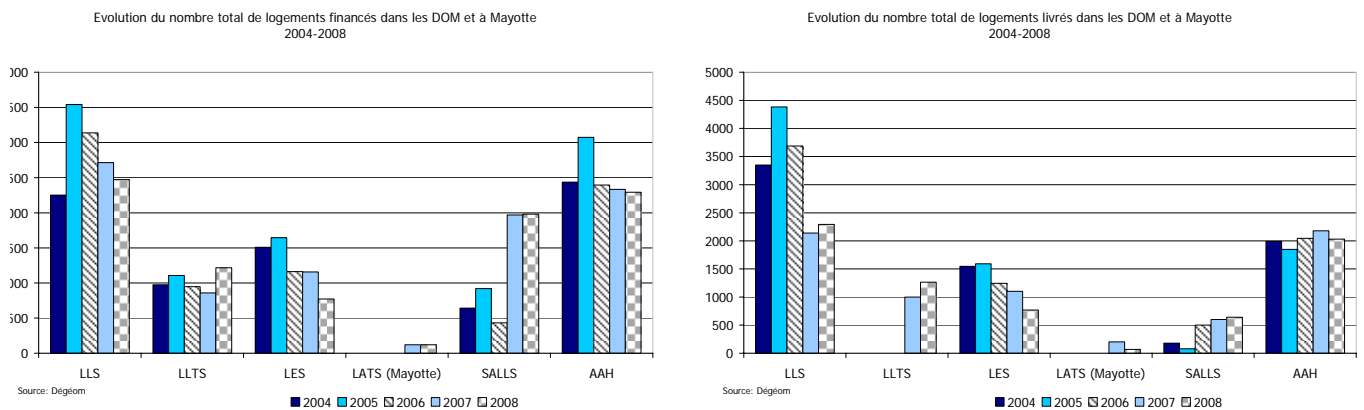
les PTZ ne donnent plus lieu à une subvention du ministère de l'Outre-mer aux organismes bancaires mais à un avantage fiscal. Le prêt peut représenter entre 14 000 et 32 000 euros en 2007<sup>118</sup>.

Depuis janvier 2007 le dispositif national du Prêt à Taux Zéro (PTZ) issu de la réforme de 2005 a été adapté aux DOM, afin d'augmenter le nombre de ménages éligibles dans les tranches de revenus intermédiaires du barème. Ainsi, la quotité du prêt est passée à 40 % du montant de l'achat et la durée de remboursement a été portée à trois ans pour tout ou partie du prêt.

Tableau 19

SECTEUR ACCESSION SOCIALE	Prix de revient plafond juillet 2008
Vente HLM DOM	2 488 € HT / m <sup>2</sup>
PSLA Métropole	2 002 € HT/m <sup>2</sup>

#### 4-3 Evolution des principaux logements sociaux dans les DOM et à Mayotte



Ces graphiques illustrent la diminution de la production de logements sociaux neufs tant à la location sociale (LLS) qu'à l'accession sociale (LES). La production des logements très sociaux (LLTS), qui ne représente en moyenne qu'un quart des logements locatifs sociaux, est restée cependant relativement stable. Parallèlement à cette diminution de la construction neuve, les opérations d'amélioration des logements locatifs sociaux (SALLS) se sont accrues sur la période 2004-2008. Enfin, les opérations d'amélioration et acquisition de l'habitat privé (AAH) sont restées stables.

### 5- Le financement du logement locatif social dans les DOM

Le logement locatif social est un volet majeur de la politique publique du logement en France, y compris dans les DOM, tant par les financements qui y sont consacrés que par la taille du parc. C'est celui qui mobilise le plus d'acteurs et dont la structuration institutionnelle et opérationnelle est la plus complexe.

En fonction de la typologie des logements sociaux, l'Etat propose de manière différenciée des subventions à la construction, des prêts bonifiés et des avantages fiscaux. Les instruments d'intervention sont les mêmes, à quelques différences près, dans les DOM et en métropole.

<sup>118</sup> Le montant dépend uniquement de la localisation du logement et de la composition familiale. Ce sont les délais de remboursement qui varient en fonction du revenu.



Tableau 20

Type de logement	Subvention	Subvention pour surcharge foncière	Prêt CDC (conditions de 2008) <sup>119</sup>	TVA réduite	Exonération de TFPB
LLTS	340 à 600 €/m <sup>2</sup> en 2005	Oui Entre 0 et 60 €/m <sup>2</sup> en 2005	Taux révisable 3,3 % (pour un livret A à 3,5 %) remboursable en 40 ans (50 ans pour le foncier)	2,1 %	25 à 30 ans
PLAI	200 à 400 €/m <sup>2</sup>	Jusqu'à 200 €/m <sup>2</sup> dans le neuf et 260 €/m <sup>2</sup> dans l'acquisition-amélioration	Idem LLTS	5,5 %	25 à 30 ans
LLS	290 à 500 €/m <sup>2</sup>	Idem LLTS	Taux révisable 4,3 % (pour un livret A à 3,5 %) remboursable en 40 ans (50 ans pour le foncier)	2,1 %	25 à 30 ans
PLUS	50 à 280 €/m <sup>2</sup>	Idem PLAI	Idem LLS	5,5 %	
PLS DOM	Non	Oui	Taux révisable indexé sur le livret A remboursable en 30 ans	2,1 %	25 ans
PLS Métropole	Non	Exceptionnellement dans les grandes agglomérations	Taux révisable indexé sur le livret A remboursable en 30 ans	5,5 %	25 ans
PLI DOM	Non	Non	Idem PLS	8,5 %	2 ans
Intermédiaire Girardin	Non	Non	Prêt libre	8,5 %	2 ans

\* : pas de TVA en Guyane

Pour les LLS et LLTS, les collectivités locales et le 1 % logement participent également au financement de la construction, mais dans une moindre mesure qu'en métropole.

### 5-1 Le coût des logements locatifs sociaux dans les DOM

L'analyse des bilans d'opérations de construction de logements locatifs sociaux (4 853 logements dont 2 699 LLS et 2 154 LLTS) de l'ensemble des opérateurs HLM des DOM, communiqués par le ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM) pour l'année 2005, permet d'obtenir des informations précieuses sur la formation des prix de revient, le montage financier des opérations et leurs conséquence sur les loyers d'équilibre dans les DOM. Les résultats ont été comparés à ceux des opérations de la métropole en 2005<sup>120</sup>.

Les surfaces moyennes des logements se situent entre 75 et 80 m<sup>2</sup>, identiques à celles de métropole.

Les prix de revient des logements sociaux ne sont pas très différents entre un LLS et un LLTS : ils représentaient en moyenne 1 200 €/m<sup>2</sup> en 2005, sauf en Guyane où ils sont inférieurs. Pour simplifier, un logement social dans les DOM (type LLS ou LLTS) pour un couple avec deux enfants coûtaient 90 000 € TTC en 2005, alors qu'en métropole les logements PLUS ou PLAI coûtaient 110 000 €.

En 2008, selon l'ARMOS-OI (Association Régionale des Maîtres d'Ouvrages Sociaux et Aménageurs - Océan Indien), le prix de revient d'un LLS à La Réunion était de 1 800 €/m<sup>2</sup> (135 000 € pour un logement de 75 m<sup>2</sup>), ce qui représente une hausse de 40,5 % en trois ans. En 2009 cependant, les nouvelles opérations s'effectuent avec un prix de revient autour de 1 700 € le m<sup>2</sup>.

Selon les opérateurs, les prix de revient se situaient soit aux prix plafond ou au-dessus (ex : SHLMR, OZANAM, SEMAG), soit en-deçà des prix plafond (ex : SMHLM à la Martinique, SODEGIS à La Réunion, SPHLM à la Guadeloupe). Ces disparités s'expliquent davantage par les différences de coûts de construction que par les différences en termes de surcharge foncière.

<sup>119</sup> Contre 3,55 % et 2,80 % en 2007 respectivement pour le LLS et LLTS.

<sup>120</sup> Les constats formulés dans ces paragraphes relèvent de valeurs moyennes et générales. En outre, les données pour la Guadeloupe sont agrégées et ne permettent pas une différenciation entre LLS et LLTS.

**Tableau 21 - Les prix de revient des logements locatifs sociaux**

	LLTS, PLAI		LLS, PLUS	
	€ / logement	€ / m <sup>2</sup>	€ / logement	€ / m <sup>2</sup>
Guadeloupe	90 022	1 197	96 926	1 209
Martinique	83 776	1 097	82 926	1 120
Guyane	83 261	996	89 109	1 076
La Réunion	87 590	1 219	100 818	1 281
Moyenne DOM*	88 631	1 188	94 982	1 200
Métropole	118 352	1 517	109 464	1 460

Source : bilan des opérations de construction de LLS, PLUS en 2005

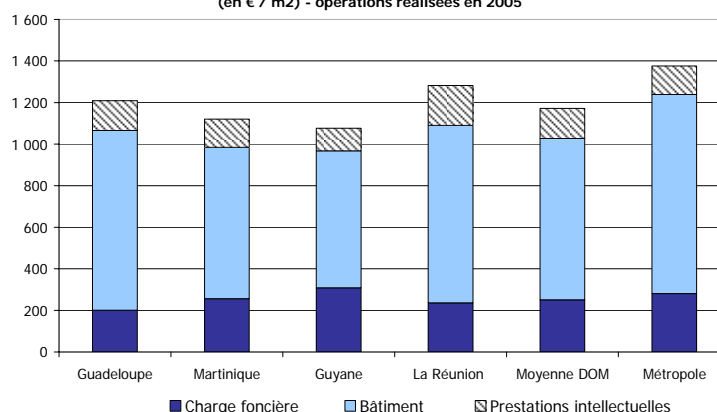
Valeur indicative moyenne des différents bailleurs sociaux

\*Moyenne arithmétique pondérée par le nombre de logements (ou m<sup>2</sup>) réalisés

### Composition des prix de revient en 2005

- Les charges foncières sont plus élevées en Guyane. Toutefois, en 2008, l'achat de foncier a été le poste qui a augmenté le plus rapidement à La Réunion et qui est venu alourdir les bilans d'opérations.
- Les prix de revient des bâtiments sont en moyenne moins élevés dans les DOM qu'en métropole, excepté à la Guadeloupe (72 % du prix de revient total).
- Les frais sont plus élevés à la Réunion.

Formation du prix de revient des logements sociaux "classiques" (LLS, PLUS)  
(en € / m<sup>2</sup>) - opérations réalisées en 2005

**Tableau 22 - Formation du prix de revient des logements sociaux « classiques »**

€/m <sup>2</sup>	Charge foncière	Bâtiment	Prestations intellectuelles	Total
Guadeloupe	200 17%	865 72%	143 12%	<b>1 209</b> <b>100%</b>
Martinique	256 23%	728 65%	135 12%	<b>1 120</b> <b>100%</b>
Guyane	308 29%	659 61%	109 10%	<b>1 076</b> <b>100%</b>
La Réunion	236 18%	854 67%	192 15%	<b>1 282</b> <b>100%</b>
Moyenne DOM	251 21%	777 66%	145 12%	<b>1 172</b> <b>100%</b>
Métropole	281 20%	958 70%	137 10%	<b>1 376</b> <b>100%</b>

Source : bilan des opérations de construction de LLS, PLUS en 2005

Valeur indicative moyenne

### 5-2 Le financement des logements sociaux dans les DOM avant la LODEOM

L'analyse des plans de financement des opérations de construction de logements sociaux donne les informations suivantes.

Les subventions sont destinées à financer des LLS et LLTS. Elles représentent entre 22 % et 30 % du prix de revient des LLS, et entre 33 % et 50 % du prix de revient des LLTS en moyenne. Elles proviennent essentiellement de l'Etat, mais également des collectivités locales, du 1 % logement et d'autres bailleurs (dont les collectivités locales).



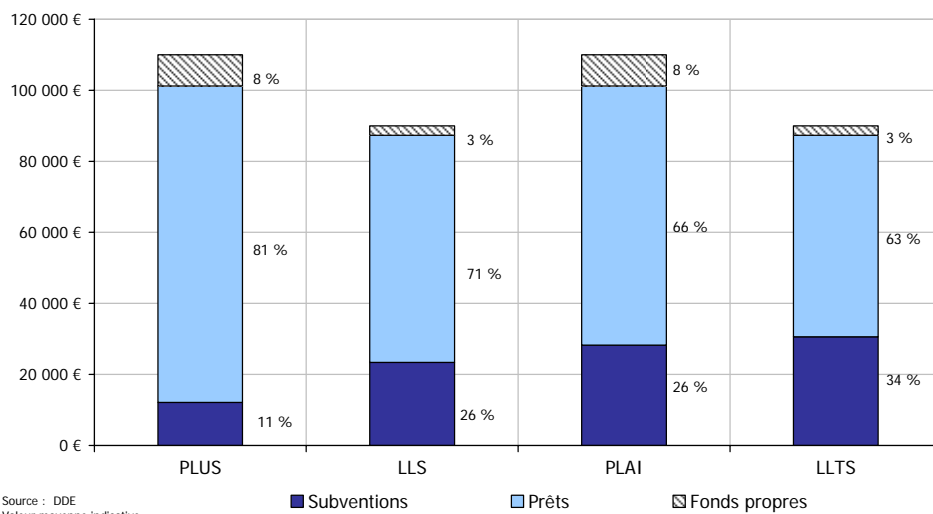
- Pour les LLS, l'aide principale est la LBU, à hauteur de 22 % environ, avec un supplément au titre de la surcharge foncière en Martinique<sup>121</sup> (27 %). La Martinique et la SEMAG à la Guadeloupe bénéficient d'autres subventions significatives, versées notamment par les collectivités locales, qui portent à 32 % les subventions totales. Les moins aidées sont les opérations de La Réunion (23 %). Les aides en métropole pour les PLUS sont plus faibles (11 % au total) bien que les aides autres que celles de l'Etat soient plus élevées (8 %).
- Pour les LLTS, la LBU demeure l'aide principale à hauteur de 34 % en moyenne. Elle a été particulièrement élevée à la Martinique (renforcée par la subvention pour surcharge foncière) et en Guyane à hauteur de 39 % (50 % pour les opérations de la SIGUY). Les autres subventions ont été plus importantes que pour les LLS (8 % en moyenne), en particulier à La Réunion et à la Martinique. Les aides en métropole pour les PLAI restent inférieures (26 % en moyenne, dont 12 % pour l'Etat et 14 % pour les autres).

Les soldes à financer vont de 740 €/m<sup>2</sup> à la Martinique et en Guyane à 1 000 €/m<sup>2</sup> à La Réunion pour les LLS, et de 510 €/m<sup>2</sup> à la Martinique à 730 €/m<sup>2</sup> à La Réunion pour les LLTS soit environ 250 €/m<sup>2</sup> de différence avec les LLS. En métropole, les soldes à financer sont très supérieurs. Ces soldes sont essentiellement financés par les prêts de la CDC.

A l'exception de la SIDR et de la SEDRE, les fonds propres des opérateurs des DOM sont relativement faibles et représentent dans la plupart des cas moins de 5 % du prix de revient (contre 7 à 9 % en métropole). Toutefois, pour arriver à équilibrer certaines opérations, en particulier après 2004, la part des fonds propres de certains opérateurs a pu parfois dépasser les 5 %.

Le remboursement des prêts de la CDC constitue ainsi la principale charge de l'investissement.

Plan de financement d'une opération de production de logement locatif social :  
Comparaison DOM et métropole - données moyennes 2005



Quant aux prix des loyers, ils diffèrent selon les opérations : certains s'alignent sur les loyers plafonds, d'autres sont inférieurs, parfois très inférieurs aux loyers plafonds (par exemple à la Martinique).

### Evolution de la structure du plan de financement

Depuis 2005, la part des subventions dans le financement de la construction des logements locatifs sociaux a diminué au cours du temps. L'augmentation des prix des terrains ainsi que des coûts de construction, d'une part, et la non progression à des rythmes équivalents des dotations budgétaires, d'autre part, ont conduit à une augmentation des soldes à financer. Le financement de cet écart s'est répercuté principalement sur les fonds propres des OLS, et dans une moindre mesure sur les prêts de la CDC. Les autres sources contributives, provenant des collectivités locales et des entreprises (1 % logement) restent particulièrement faibles dans les DOM.

<sup>121</sup> A La Réunion, les subventions pour surcharge foncière étaient nulles excepté pour les opérations de la SHLMR.



## 6- La politique du logement à Mayotte : de l'accèsion sociale unique à une diversité de produits aidés

La politique du logement social est particulière à Mayotte et connaît depuis 2005 une profonde réforme.

Durant environ 30 années, la politique du logement à Mayotte était caractérisée par l'aide à la production d'un seul type de logement : la « case SIM », du nom de l'unique opérateur HLM, la Société Immobilière de Mayotte. La case SIM était un logement en dur, uniquement en accession, pour lequel un certain nombre de finitions restaient à la charge des accédants (peinture, parfois même les sanitaires). En l'absence d'une politique d'amélioration de l'habitat équivalente à celle menée dans les départements français (via l'intervention de l'ANAH), ces logements se sont fortement dégradés. Aujourd'hui, pour des raisons à la fois de vétusté et de gestion foncière, le renouvellement de ces habitats apparaît comme une solution meilleure que leur réhabilitation.

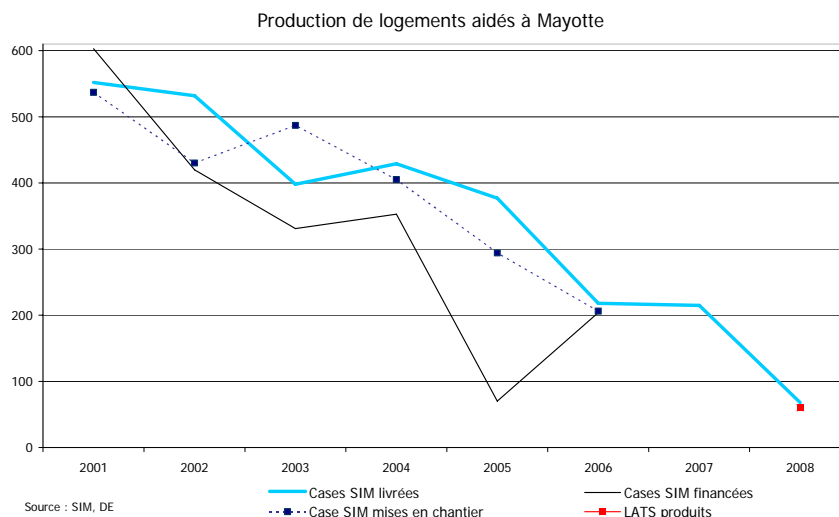
**Tableau 23 - Logement aidé Mayotte de 1978 à 2006**

Case SIM	Superficie	Plafonds de ressources	Taille du ménage	Prix de revient	Subvention Etat
2 pièces	30m <sup>2</sup>	non	Personne seule à M + 3 enfants	29 000 €	90%
3 pièces	45m <sup>2</sup>		M + 4 enfants à M + 6 enfants	33 000 €	

M : couple ou personne seule

Le produit « case SIM » a été arrêté en 2005/2006 (dernière livraison en 2008) pour plusieurs raisons : les critères de confort ne correspondaient plus aux attentes de la population et encore moins aux normes de l'habitat moderne, les procédures d'attribution ne répondaient plus à un objectif social (les bénéficiaires n'étaient pas toujours les populations les plus démunies), la participation financière de l'Etat était particulièrement élevée (taux de subvention à 90 %) et le produit était particulièrement consommateur de foncier.

Depuis l'arrêt de la production des cases SIM, la production de logements aidés a chuté de plus de 80 % avec seulement 68 logements sociaux livrés en 2008, contre près de 400 en 2005 et un rythme moyen de production annuelle de 750 logements dans les années 1990 et au début des années 2000.



Par la suite, deux nouveaux produits en accession sociale ont été créés : le LATS (Logement en Accession Très Sociale) et le LAS (Logement en Accession Sociale). Ces nouveaux produits, physiquement identiques<sup>122</sup>, seront construits en semi collectifs et leur taille sera mieux adaptée à

<sup>122</sup> Des finitions supplémentaires seront à négocier avec la SIM en fonction de la capacité financière des ménages.



celle des ménages mahorais. Des critères sociaux ont été rajoutés<sup>123</sup> ainsi que des conditions d'occupation des logements (15 ans minimum) à l'instar du Logement évolutif social (LES) dans les DOM.

**Tableau 24 - Les logements en accession sociale depuis 2006 à Mayotte**

Types de logement	Plafonds de ressources*		Financement de la construction				Foncier		
	revenus imposables 2006	plafond/SMIG	Superficie	Prix de revient (ex. pour 75 m <sup>2</sup> )		Subventions Etat	Apports accédants	Prix du lot communal**	Subventions
				par logement	par m <sup>2</sup>				
LATS	5 817 €	1	de 40 à 85 m <sup>2</sup>	75 000 €	1 000 €	75%	25%	90%	
LAS	8 927 €	1,63	selon la taille des ménages			50%	50%	40 à 70 %***	

\* Exemple pour un ménage composé de deux personnes

\*\* Hypothèse retenue

\*\*\* Selon l'incidence sur le taux d'effort

A ce jour, seuls quelque soixante LATS ont été produits mais pas de LAS, en raison d'une méconnaissance de ce produit et de contraintes financières plus importantes.

La faible production de ces nouveaux produits trouve son explication notamment au niveau de leur financement. Les contreparties financières exigées des accédants sont supérieures à celles demandées pour une case SIM et le recours à des prêts bancaires se heurte à des conditions de financement plus difficiles qu'en métropole (en 2009 les taux pratiqués étaient de l'ordre de 6 % et la maturité du prêt ne dépassait pas 15 années), à des problèmes de garanties en l'absence d'une régularisation des titres de propriété<sup>124</sup> et à des blocages culturels<sup>125</sup>.



Mamoudzou, Mayotte (V. OLIVE)

Pour pallier l'absence de régularisation, la mise en place d'un fonds de garantie pour les prêts bancaires des accédants est envisagée (il s'agirait de fonds publics Etat et Conseil Général, dont la gestion serait confiée à l'AFD).

Par ailleurs, l'idée de mettre en place une offre locative a été progressivement et récemment acceptée par les élus qui étaient jusqu'à présent réticents du fait de leur attachement à la culture de la propriété. Le logement locatif social permettrait notamment d'héberger les jeunes Mahorais diplômés de retour à Mayotte, qui souhaitent habiter dans des logements plus modernes, et s'adresse à une population non propriétaire de terrains.

A la suite du Comité Départemental de l'Habitat (CDH) de juin 2008, deux nouveaux produits en location sociale ont été créés : le LLS et le LLTS. Le financement de ces deux logements sera assuré par l'AFD, seulement pour les deux opérations expérimentales de 15 logements à Mamoudzou (Merveille de Chine et Tribune de Cavani). La garantie de ces emprunts a été accordée par la CDM. La livraison de ces nouveaux logements est prévue pour 2010. Il s'agira d'appartements dans des petits

<sup>123</sup> Le LATS est destiné aux ménages qui ont un revenu inférieur ou égal au SMIG mahorais, ce qui représente plus de la moitié des ménages<sup>123</sup>. Quant au LAS, la population cible est plus large et ce produit devrait converger vers le LES (tant au niveau des plafonds de ressources que des subventions accordées, et des contraintes d'occupation).

<sup>124</sup> Sans titre de propriété les nouveaux accédants ne peuvent disposer des crédits nécessaires, même lorsque le terrain est octroyé par une mairie.

<sup>125</sup> Par principe, le pèlerinage à la Mecque doit s'effectuer en l'absence de dette. Ce problème a été contourné avec la mise en place d'une assurance.



collectifs R+2 ou R+3. Pour la première fois, des conditions de ressources en fonction de la taille des ménages ont été imposées.

**Tableau 25 – Logement locatif social à Mayotte**

Type de logement	Loyers plafonds (en € / m <sup>2</sup> )	Plafonds de ressources		
		en % du LLS DOM	Revenus fiscal 2005 pour un couple	Plafond / SMIG
<b>LLTS</b>	5,0	34%	6 482 €	1,3
<b>LLS</b>	6,5	56%	10 804 €	2,2

Source : CDH de juin 2008

Les loyers plafonds de ces nouveaux logements locatifs sociaux sont supérieurs aux loyers plafonds des DOM et de la métropole en raison de la très forte hausse des coûts de construction sur la période 2006-2007 (+13 % par an)<sup>126</sup>. Toutefois, ces plafonds sont inférieurs de moitié aux loyers des logements locatifs sur le marché libre (de 10 à 12 €/m<sup>2</sup> en 2008) et les quelques logements locatifs sociaux engagés en fin d'année 2009 seront proposés à des loyers inférieurs à ces plafonds.

Cependant l'accessibilité à la location sociale pose problème, puisqu'en l'absence d'une revalorisation de l'allocation logement encore bien inférieure à Mayotte à celle des DOM, les taux d'effort des ménages se situent entre 23 % et 54 % pour un LLS, et 13 % et 25 % pour un LLTS, alors que l'objectif est d'atteindre un taux d'effort de 20 %. Cette situation s'avère d'autant plus paradoxale que le salaire minimum mahorais ne représente que 80 % du SMIC et qu'il n'y a pas de revenus sociaux minimum. En outre, les nouveaux produits proposés en accession sociale apparaissent plus accessibles puisque, selon le montage financier retenu, les taux d'effort vont de 4 % à 15 % pour un LATS et de 15 % à 23 % pour un LAS (hors prix du terrain)<sup>127</sup>.

La revalorisation de l'allocation logement constitue donc une condition primordiale pour favoriser l'essor d'une politique de logement locatif social à Mayotte. Il faudra aussi la promouvoir car aujourd'hui plus de 2 000 ménages mahorais ne la perçoivent pas alors qu'ils peuvent en bénéficier, en raison notamment d'une méconnaissance de leurs droits.

<sup>126</sup> Les loyers plafonds dans les DOM et à Mayotte sont calculés selon un mode de calcul identique.

<sup>127</sup> Source : rapport CDH de juin 2008.



## IV – LES LIMITES DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT ET LES PERSPECTIVES ACTUELLES

---

Malgré la pluralité des dispositifs, de nombreux problèmes subsistent dans le domaine du logement dans les DOM, comme en France métropolitaine. Une partie de ces difficultés trouvent d'ailleurs leur origine dans les effets pervers des interventions des pouvoirs publics.

Fort de ces constats largement partagés par l'ensemble des acteurs de la politique du logement, des mesures nouvelles ont été prises en 2009 dans l'objectif de corriger ces effets pervers et d'apporter de nouvelles solutions.

### 1- Les freins à la production de logements sociaux

#### 1-1 Des freins à la production de logements sociaux communs aux quatre départements d'outre-mer et à Mayotte

Le principal effet pervers des dernières politiques du logement dans les DOM a été de limiter considérablement la production de logements sociaux, dans un contexte de forte croissance de la demande. Le marché du logement s'est trouvé déséquilibré avec d'un côté une sur-offre de logements chers et de petites tailles, d'un autre côté une demande non satisfaite de logements sociaux et de taille correspondant aux besoins des ménages types (couple avec deux enfants).

Cette sous-production de logements sociaux, aux conséquences sociales importantes liées notamment à la surpopulation observée dans certains parcs de logements sociaux, peut s'expliquer par :

- Pour ce qui est des coûts, les carences de l'action publique en matière de planification de l'espace et de maîtrise foncière se sont traduites par des difficultés croissantes pour les OLS et les communes à trouver du foncier aménagé à des prix abordables. Dans l'ensemble des DOM, le manque de foncier aménagé à prix d'équilibre constitue un frein de premier ordre à la construction de logements sociaux. L'absence de stratégie foncière n'a pas permis de faire face à l'envolée des prix sur le foncier durant la période d'expansion de la promotion immobilière.
- Parallèlement, le secteur du BTP, de taille limitée dans ces géographies<sup>128</sup>, s'est trouvé en situation de surchauffe, particulièrement à La Réunion, compte tenu du dynamisme de la commande publique (route des Tamarins à La Réunion, maternité à Mayotte...) sur la période 2005-2008, et de la forte demande d'investissements en logements locatifs neufs défiscalisés (opérations qui bénéficiaient alors de rendement croissants<sup>129</sup>). Ces marchés étaient plus rémunérateurs que la demande en logements sociaux.
- Ces deux phénomènes ont eu comme conséquences l'envolée des prix du foncier et de ceux de la construction.
- Du côté des financements, les dotations budgétaires étaient insuffisantes pour répondre aux objectifs de construction des logements sociaux. A La Réunion, la dotation budgétaire en 2008 (80 millions d'€) a permis de construire un peu plus de 2 000 logements sociaux (contre des besoins annuels de 5 000 logements sociaux) ; à Mayotte, la Direction de l'Équipement reconnaît qu'il existait un déficit de financement de 2 à 3 millions d'€ pour répondre aux objectifs de production (500 logements sociaux neufs et 600 à réhabiliter par an, sur un besoin total de 2 300 logements par an).
- Par ailleurs, le financement de la surcharge foncière par les collectivités locales faisait défaut dans plusieurs géographies en raison des difficultés financières rencontrées par certaines d'entre elles.

---

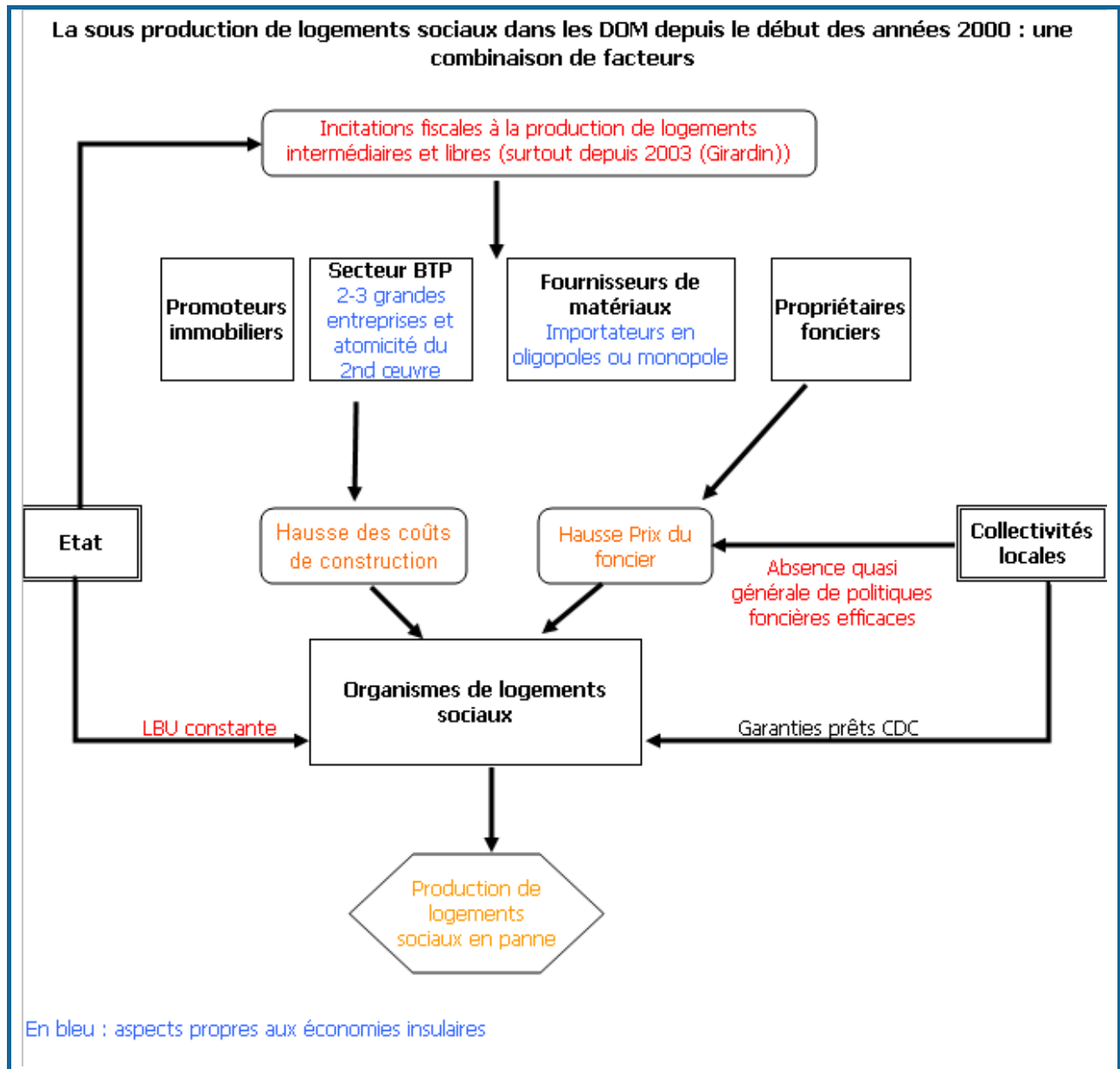
<sup>128</sup> Le secteur de la construction dans ces géographies est composé de deux à trois grandes entreprises et d'un tissu de PME de second œuvre de qualité très diverse.

<sup>129</sup> Selon certains promoteurs immobiliers, les marges étaient en moyenne de l'ordre de 15 %.



- Ainsi, les opérations de construction de logements sociaux neufs ont eu de plus en plus de mal à s'équilibrer et ont dû souvent être abandonnées<sup>130</sup> : la plupart des appels d'offres lancés par les bailleurs sociaux ont dû être déclarés infructueux<sup>131</sup>.

Le schéma ci-dessous présente ces différents éléments, leur interrelation et leurs effets sur la production de logements sociaux.



## 1-2 Les freins spécifiques à Mayotte

Mayotte connaît une véritable crise de la production du logement social. Depuis l'arrêt en 2005-2006 de la « case SIM », la production de logement social a chuté de plus de 80 %.

Cette panne est avant tout liée à la réforme de la politique du logement social qui vise à substituer à la case SIM de nouveaux produits sociaux en accession sociale mais également en locatif.

<sup>130</sup> A ce titre, un des points de négociation dans le cadre de la LODEOM a été de revaloriser les paramètres de financements du logement social.

<sup>131</sup> A la suite de ces appels d'offres infructueux, les projets devaient être réétudiés et présentés de nouveau à l'agrément de la DDE, générant un allongement des délais et renforçant ainsi la baisse de la production.



Les contributions financières demandées aux ménages pour les nouveaux produits en accession sociale ne sont pas adaptées à leurs capacités de financement.

Quant aux nouveaux produits proposés à la location, le blocage se trouve du côté du financement. Pour y remédier, l'AFD a décidé à titre expérimental d'intervenir pour le financement en 2009 de deux programmes de constructions de logements sociaux locatifs et la CDC a donné son accord pour intervenir dans le financement de la Société immobilière de Mayotte.

## 2- Un retournement de la conjoncture favorable à la relance du logement social

### 2-1 Le retournement de la conjoncture lié à la crise financière et économique

Les crises successives sur le marché de l'immobilier aux Etats-Unis (crise des *subprimes* à l'été 2007), puis sur les marchés financiers (chute de Lehman Brothers en septembre 2008) et enfin la crise économique n'ont pas pénalisé directement les économies de l'outre-mer français. Leur dépendance aux échanges extérieurs de biens est faible<sup>132</sup> et la présence de stabilisateurs économiques (importance relative de l'emploi public dans l'emploi total<sup>133</sup>, ainsi que de l'activité non marchande dans la valeur ajoutée<sup>134</sup>) ont permis d'amortir sur le court terme les effets de ces crises mondiales.

Cependant, les effets induits de cette crise de confiance généralisée ont eu des incidences sur plusieurs segments de ces économies.

Les encours des crédits à l'habitat n'ont pas connu de décélération notable jusqu'au premier semestre 2009. En Nouvelle-Calédonie, en Guyane, à Mayotte<sup>135</sup> et, dans une moindre mesure, en Polynésie française, on a pu observer une bonne tenue des dépenses en logement des ménages. Les ménages de ces collectivités ont continué d'investir dans la pierre. A partir du troisième trimestre 2009 cependant, le rythme des crédits à l'habitat a connu un certain fléchissement.

Sur le marché immobilier, un retournement des transactions immobilières a été observé à La Réunion et aux Antilles. A La Réunion, la baisse des transactions immobilières a été de l'ordre de 10 à 15 % au troisième trimestre 2008. Mais ce retournement se serait produit indépendamment de la crise du fait des limites atteintes par l'inadéquation croissance entre l'offre et la demande locative, d'une part, et de l'essoufflement des promesses de rentabilité, d'autre part. En outre, la crise financière, mais aussi la crise sociale aux Antilles, ont rendu frileux les investisseurs en logements dans ces géographies, majoritairement résidant en métropole. En conséquence, de nombreux programmes ont dû être interrompus, laissant les promoteurs immobiliers dans une situation délicate. A La Réunion on dénombrait, au premier semestre 2009, 4 000 à 5 000 logements privés invendus.

La conséquence du dégonflement de la bulle immobilière a été une détente des prix de l'immobilier, en particulier sur le segment du locatif. La baisse des loyers serait comprise entre -1,4 % et -2,4 % entre le premier et le deuxième semestre 2008 à La Réunion, alors qu'ils avaient augmenté de 6 % entre 2005 et 2006 et de 3 % entre 2006 et 2007 ; les prix des loyers sur le segment libre seraient tombés dans une fourchette comprise entre 8 et 10 € le m<sup>2</sup> début 2009, contre 12 € quelques mois auparavant. Aux Antilles, la chute des prix des loyers serait de l'ordre de 15 à 20 % entre la fin de l'année 2007 et juin 2009 pour ce qui est des logements neufs. Selon les professionnels de l'immobilier, la baisse généralisée des loyers s'expliquerait par la conjonction de l'abondance de l'offre locative liée aux logements défiscalisés et de l'impact de la crise économique sur la capacité financière

<sup>132</sup> Excepté les services avec le tourisme, les exportations ne constituent pas une source de croissance importante pour ces géographies. Les taux d'exportation sont compris entre 2 et 4 % dans les DOM en 2007 (2,4 % Guadeloupe, 5,6 % Martinique, 3,8 % La Réunion). La proportion est plus élevée en Guyane (18,75 %) et en Nouvelle-Calédonie (28%) en raison de l'importance respectivement du secteur spatial et du secteur du nickel dans ces économies. Pour la France hexagonale le taux d'exportation est de 26,5 %.

<sup>133</sup> 30 % en moyenne dans les DOM et en Nouvelle-Calédonie, contre 20 % en Hexagone. En Polynésie française, l'emploi salarié non marchand représente 32% de l'emploi salarié total.

<sup>134</sup> 35 % en moyenne DOM, contre 22 % France.

<sup>135</sup> A Mayotte, l'extension du dispositif national de l'épargne-logement depuis octobre 2006 a encouragé la construction de logements des particuliers jusqu'à fin 2008.



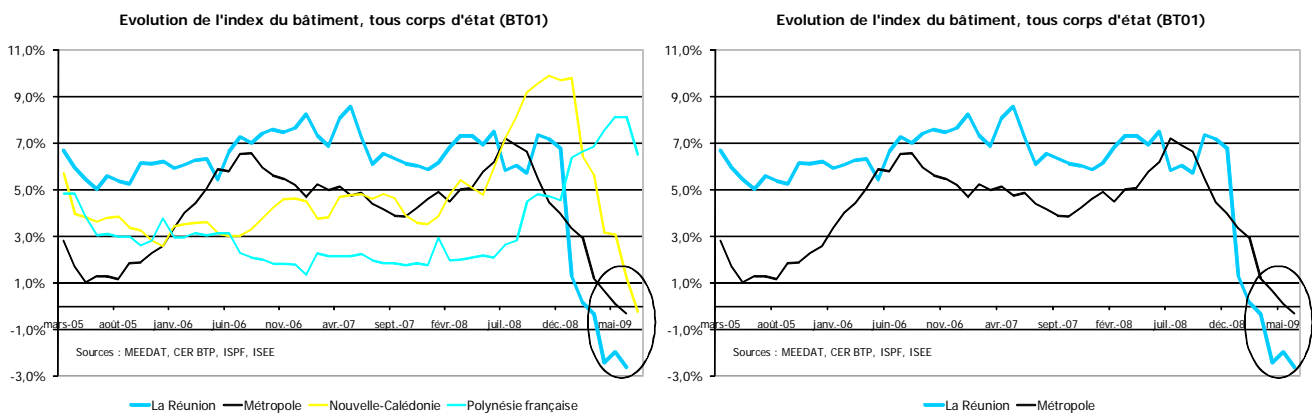
des ménages à supporter des loyers élevés. Ils estiment que cette baisse se stabilisera avec l'amélioration de la situation économique et la diminution de l'offre de nouveaux logements défiscalisés sur le marché locatif.

Un retournement de la conjoncture a été observé à la fin de l'année 2008 et au début de l'année 2009. Les DOM sont devenus moins attractifs pour les investissements défiscalisés en logements libres et intermédiaires en raison de la combinaison des facteurs suivants :

- la concurrence entre le nouveau dispositif en métropole (Scellier-Carrez) et le dispositif Girardin ;
- un environnement des affaires considéré à risque par les nouveaux investisseurs suite à la crise sociale aux Antilles qui a fortement terni l'image de ces départements, et plus généralement des DOM ;
- les effets de la crise financière sur les investissements en logements défiscalisés dans les DOM ; pour la majorité des investisseurs, notamment des ménages à très hauts revenus, résidant en métropole<sup>136</sup>, la crise économique a impacté négativement leurs investissements dans les DOM ; par ailleurs, on a pu observer un resserrement des conditions de financement sur le segment des crédits à la promotion immobilière et, par exemple, des garanties plus élevées, notamment en matière de commercialisation des nouveaux programmes en logements, sont parfois demandées<sup>137</sup> ;
- un comportement attentiste de la part des investisseurs a été noté dans plusieurs géographies face à la perspective d'un plafonnement des niches fiscales dans les DOM et dans l'attente du nouveau projet de loi (LODEOM).

Au dernier trimestre 2008, on a constaté un arrêt de la production en logements défiscalisés et de nombreux logements non loués n'ont pas trouvé preneurs.

Ce retournement conjoncturel a été favorable au logement social en raison d'une baisse des coûts (construction, foncier). Le secteur du BTP, fragilisé par l'arrêt des commandes publiques et des investissements en logements défiscalisés, s'est tourné vers les marchés de construction de logements sociaux, en pratiquant une politique de resserrement significatif de ses prix, ce qui a permis aux appels d'offres lancés par les OLS d'être de nouveau fructueux. Le foncier est redevenu provisoirement plus accessible, même si sa raréfaction est toujours d'actualité (certains propriétaires fonciers, non pressés de vendre, retirent leurs biens du marché).



## 2-2 Les nouvelles orientations politiques en faveur du logement social

Outre les mesures prévues dans la LODEOM, un plan d'action plus global pour le logement outre-mer vise à relancer la production de logements dans les DCOM, avec la révision en début d'année 2009

<sup>136</sup> A La Réunion, qui est la zone la plus attractive des DOM en matière d'investissements en logements en défiscalisation, environ 70 % des programmes sont portés par des investisseurs résidents en métropole.

<sup>137</sup> Le taux de promesse de vente exigé était de 30 % en 2007 ; il est passé à 70 % au début de l'année 2009 à La Réunion et à Mayotte.



des paramètres de financement de la LBU, une réforme du FRAFU et une augmentation des crédits budgétaires (20 M € pour le logement social et 10 M € au titre de l'ANRU).

### 2-2-1 Les mesures de la LODEOM en faveur du logement

Adoptée par l'Assemblée nationale le 13 mai 2009 et publiée au JO le 27 mai 2009, la loi pour le Développement Économique des Outre-mer (LODEOM) place la relance de la construction de logements sociaux parmi les priorités pour les DOM. Dans un contexte de marché immobilier tendu et déséquilibré, elle vise à éviter les effets pervers des précédents dispositifs sur le logement social et réorganise la politique d'incitation fiscale à la production de logements. En outre, dans le PLF 2010, le logement social devient l'objectif premier du programme 123 « conditions de vie outre-mer ».

#### Les principaux dispositifs de la LODEOM en faveur du logement

La loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer prévoit plusieurs dispositifs destinés à corriger la pénurie de logements, et notamment de logements sociaux, outre-mer. Elle prévoit notamment :

- l'extension de la réquisition des logements vacants dans les DOM (article 33),
- l'assouplissement des règles d'indivision en vue de faciliter la remise sur le marché locatif de logements vacants (article 34),
- la création d'un groupement d'intérêt public chargé de travailler sur l'indivision et les titres de propriété (article 35),
- la prolongation de la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques créées en Martinique et en Guadeloupe pour contrôler l'urbanisation de la bande côtière (article 45),
- l'extension du champ de compétence de l'ANAH à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 (article 42),
- la réforme des dispositifs de défiscalisation :
  - maintien de l'aide fiscale pour l'accession libre (199 undecies A, 2 a - Girardin), désormais réservée à la primo-accession,
  - extinction progressive du dispositif Girardin concernant l'investissement locatif dans le secteur libre et intermédiaire
  - création d'un Scellier « intermédiaire outre-mer »<sup>138</sup>
  - possibilité pour les sociétés anonymes d'HLM de bénéficier du nouveau dispositif de défiscalisation pour les logements sociaux (article 33),
- la réalisation d'un rapport relatif à la situation du marché du logement dans les départements et collectivités d'outre-mer comprenant des informations relatives aux niveaux des loyers constatés (article 37) ;
- quelques autres mesures : réquisition de logements vacants, remise sur le marché de logements indivis vacants, aménagement des règles dans la Zone des 50 pas géométriques.

De nouveaux instruments juridiques orientés autour de la question foncière sont également prévus et visent la reconstitution des titres de propriété pour les biens fonciers qui en sont dépourvus, un meilleur financement de la surcharge foncière, la cession de terrains de l'Etat et l'amélioration de la constitution de réserves foncières (en Guyane notamment). Ces mesures ont été actées par le Comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009.

Outre les contrats de projets, des crédits seront réservés pour les communes qui mèneront une politique active de réservation de foncier au profit de la construction de logements sociaux dans le cadre de conventions d'actions foncières (CAFO) avec l'Etat. Ce dernier privilégiera désormais l'allocation de ses financements de logements sociaux aux collectivités qui auront mis en place un CAFO. A la Martinique, des conventions d'action foncière sont signées entre les communes volontaires et l'Etat afin de programmer sur six ans la réalisation de logements sociaux sur les territoires communaux (en novembre 2009, seulement deux communes sur les 34 de l'île). A la Guadeloupe, des conventions ont été signées en 2009 avec les communes du Lamentin, de Port-Louis, de Terre-de-Haut et de Saint-Claude. A La Réunion, les 24 communes ont signé ces CAFO au second trimestre.

<sup>138</sup> La LODEOM a étendu les effets de la loi Scellier aux DOM et aux COM avec des conditions particulières.



### 2-2-2 Les autres mesures : opérations en Vente en l'Etat Futur d'Achèvement (VEFA), mesures actées par le Comité interministériel de l'Outre-mer (CIOM)

Dans le cadre du plan national de relance de la construction, les organismes de logements sociaux ont pu mettre en œuvre des opérations de rachat en VEFA de logements défiscalisés auprès de promoteurs privés. Ces logements sont recyclés en logements sociaux et intégrés dans le parc locatif géré par les OSL. La possibilité est donnée aux OLS de coupler LBU et défiscalisation pour financer le rachat de programmes aux promoteurs privés (ce qui pourrait concerner 3 000 logements sur deux ans).

La SIG, à la Guadeloupe, est l'une des premières sociétés immobilières à s'être lancée dans des opérations en VEFA. Sur un total de 1 600 logements neufs qui seront lancés (ou maintenus) pour la période 2009-2010, plus de 200 logements supplémentaires sur 6 ou 7 opérations en VEFA devraient se concrétiser cette année, pour un montant de l'ordre de 35 M€. Le plan de relance approuvé par le conseil d'administration de la SIG en mai 2009 prévoit la construction de 2 400 logements entre 2010 et 2012.

A La Réunion, la SIDR est le seul opérateur à monter des opérations en VEFA sans l'apport de la LBU grâce à la défiscalisation. Le rachat de 1 500 logements en VEFA auprès des promoteurs locaux a été validé lors du conseil d'administration de mars 2009, mais la SIDR est dans l'attente des agréments. La SIDR estime qu'en complétant la défiscalisation par la LBU il est possible de produire trois fois plus de logements à enveloppe constante. Avec 300 millions € de défiscalisation, elle estime pouvoir « produire » 6 000 logements par an (sous réserve de disponibilité du foncier aménager) dont la moitié en VEFA<sup>139</sup>.

A la Martinique, la SIMAR a lancé en novembre 2008 un appel d'offres pour l'acquisition de 1 000 logements pour un prix de revient se situant autour de 1 400 à 2 000 € le m<sup>2</sup> (en métropole on est à 1 400 € le m<sup>2</sup> hors prix du foncier). En réponse à cet appel d'offres, la SIMAR a reçu des offres totalisant une reprise de 49 opérations représentant 1 904 logements présentées par 23 promoteurs. Au total 756 logements ont été autorisés pour un appel à projets de 1 000 logements.

### Les mesures actées par le Comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) du 6 novembre 2009

Parmi les 137 propositions retenues et présentées lors de la première réunion du CIOM le 6 novembre 2009, plusieurs concernent le logement social. Le document relatif aux mesures transversales a arrêté trois séries de réformes. Outre les mesures en faveur du foncier sus-citées, la garantie du niveau des moyens budgétaires de l'Etat sur cinq ans et la résorption de l'habitat insalubre et indigne figurent parmi les mesures prioritaires.

## 3- Les incertitudes liées aux nouvelles mesures

La défiscalisation deviendra probablement un mode de financement incontournable pour la production de logements sociaux mais ce nouveau montage présente encore plusieurs difficultés.

Les acteurs émettent des réserves quant aux délais d'instruction différents entre les dossiers en défiscalisation et ceux en LBU, qui complexifient les montages mixte LBU/défiscalisation. Contrairement à la LBU, la défiscalisation est basée sur les prix escomptés. L'alternative pour le promoteur est la suivante : soit il lance son opération avec une incertitude quant à l'obtention de l'agrément, soit il attend l'agrément (délai de 12 à 18 mois). Ainsi, le dispositif de défiscalisation retarderait considérablement le lancement des marchés et les bailleurs sociaux devraient continuer à financer la plupart des projets sur la seule LBU car ils ne peuvent se permettre d'attendre l'agrément pour un nombre important de projets. C'est pourquoi, ils souhaiteraient que l'instruction des dossiers se fasse en même temps à la DDE et aux services fiscaux.

---

<sup>139</sup> Depuis mars 2009, la SIDR a expertisé plus de 5 000 logements proposés en VEFA et en a retenu un peu plus de 1 700 en octobre 2009, dont 742 ont fait l'objet d'une inscription en programmation au titre de l'exercice LBU 2009. Elle entend poursuivre ce type d'opérations en 2010 et 2012.





Par ailleurs, les bases défiscalisables, c'est-à-dire le montant éligible à la réduction d'impôt, ne recouvrent pas les mêmes périmètres en LBU et en défiscalisation. En LBU, la base éligible relève de l'article 3 de l'arrêté du 13 mars 1986, mis à jour début 2009. En défiscalisation, la base reste à préciser dans les décrets d'application de la LODEOM.

En outre, la sécurité réglementaire du dispositif n'est pas encore assurée, puisque le principe du cumul LBU/défiscalisation n'est pas encore inscrit dans le droit positif.

Des incertitudes subsistent également quant aux effets de la concurrence entre les différents dispositifs d'exonérations fiscales. On ne sait pas dans quelle mesure ce nouveau dispositif permettra de mobiliser un gisement de ressources suffisantes, ni s'il sera attractif par rapport aux dispositifs concurrents.

Les acteurs évoquent enfin des facteurs de surcoûts liés à la suppression de la TVA non récupérable sur les investissements. Le coût des opérations de rachats en VEFA, qui s'effectuent à des coûts supérieurs aux prix de revient supportés dans le cadre des opérations propres, est également source d'incertitudes.



## CONCLUSION

---

De par son importance sur le plan de l'intégration sociale et ses effets d'entraînement sur l'économie des géographies ultramarines, le logement est aujourd'hui au cœur des préoccupations des pouvoirs publics. Il reste un des objectifs prioritaires de la stratégie de croissance pour l'Outre-mer pour les trois prochaines années avec le développement économique et l'emploi.

Cette étude avait pour objectif de faire un état des lieux de la question du logement dans l'ensemble des économies de l'outre-mer français. Cet état des lieux met en évidence des progrès même si d'importantes disparités régionales subsistent. La qualité de l'habitat et les conditions de logement se sont améliorées de façon sensible au fil des années dans la plupart des géographies ultramarines sous l'effet conjugué de l'augmentation du niveau de vie des populations et des politiques publiques de logement. L'insalubrité a globalement régressé dans les DOM même si elle persiste encore de façon diffuse en 2009. La Guyane constitue une exception, avec une dégradation en moyenne des conditions de confort. Mises en œuvre de façon plus tardive qu'en France métropolitaine, les politiques de logement mettent en jeu un grand nombre d'acteurs à plusieurs niveaux et se déclinent sous la forme de plusieurs instruments d'intervention que l'étude s'est attachée à examiner.

De nature interventionniste et incitative, les politiques du logement, en influant sur le marché immobilier et la formation des loyers, ont nécessairement impacté l'accès au sol et la morphologie des marchés. Elles n'ont cependant pas toujours eu les effets escomptés.

Le bilan de l'intervention publique reste difficile à dresser, tant les effets induits sont divers, complexes et difficilement quantifiables. Cette étude a permis néanmoins de poser quelques constats.

Le premier concerne les coûts. Comme en métropole, la politique publique du logement coûte cher. En 2010, elle représenterait près de deux milliards d'euros, soit 5 % du PIB des quatre DOM et de Mayotte. Ces flux financiers ont bénéficié en particulier au secteur de la construction de ces économies.

Par ailleurs, en dépit de nombreuses critiques, la défiscalisation des investissements en logement a été une réponse à la crise du logement en permettant d'une part d'attirer des investisseurs, d'autre part de soutenir le secteur du BTP. Associée aux conditions favorables du crédit immobilier, elle a entraîné une forte progression de la production de logements entre 2003 et 2008 dans les départements et collectivités d'outre-mer. Mais les effets pervers de ce dispositif, déjà observés en métropole, ont été amplifiés dans ces géographies aux tailles limitées et au tissu économique plus restreint : augmentation des prix du foncier et des coûts de construction, hausse des prix des loyers et de l'immobilier et effet d'éviction au détriment des opérations de logement social.

Autres éléments notables, la quasi-absence de politique foncière et l'insuffisance de politiques d'aménagement foncier n'ont pas joué en faveur d'une stabilisation des prix des terrains et ont constitué un frein indéniable à la construction de logements sociaux. En outre, la maîtrise des coûts en matière de construction ne semble pas être à l'ordre du jour avec l'établissement de normes successives qui ont contribué à renchérir les coûts de construction. Aussi, la politique de réhabilitation du parc existant reste insuffisamment développée relativement à celle en métropole, au regard des besoins importants, et constitue également un enjeu de taille à côté des besoins en construction de logements neufs.

Enfin, les aides personnelles au logement ont bénéficié largement aux ménages ultramarins (plus du quart des ménages), mais, en permettant d'augmenter la solvabilité de ces derniers, ces aides ont sans doute contribué à l'augmentation des loyers.

Les nouvelles mesures prises pour relancer le logement outre-mer (social et non) et le retournement favorable de la conjoncture observé depuis la fin 2008/début 2009 suite à la crise (baisse des coûts de la construction, stabilisation voire baisse des prix du foncier, des loyers...) constituent de réelles opportunités de court terme. Mais à l'instar des mesures incitatives précédentes, le risque de voir apparaître de nouveaux comportements spéculatifs à moyen terme n'est pas totalement à exclure. Quoiqu'il en soit, étant donné l'exiguïté et la topographie de ces territoires, la réussite d'une politique en faveur du logement, en particulier du logement social, reste fortement liée à l'existence d'une stratégie globale et cohérente en matière de gestion foncière et d'aménagement des territoires.





## ANNEXES

---

ANNEXE 1 – Résumé de la situation dans chaque géographie

ANNEXE 2 – Références

ANNEXE 3 - Personnes rencontrées ou interrogées

ANNEXE 4 - Acronymes utilisés

ANNEXE 5 - Tableau sur les dispositifs d'incitations fiscales à la production de logements neufs à usage locatif

ANNEXE 6 – Schéma du nouveau dispositif de défiscalisation (article 199 undecies C)



## ANNEXE 1 - Résumé de la situation dans chaque géographie

A la **Martinique**, la crise du logement s'est accentuée depuis 2004. La production de logements sociaux financés a fortement chuté (avec moins de 600 LLS par an en moyenne) alors que la demande atteint aujourd'hui près de 10 000 logements (sur un parc total de 25 000 logements sociaux). La difficulté à trouver du foncier constructible équipé à un prix raisonnable est la principale cause de la baisse de la production de logements sociaux. La lutte contre l'habitat insalubre et indigne dans les parcs social et privé constitue une autre priorité de la politique du logement : comme dans les autres DOM, l'insalubrité a beaucoup régressé mais persiste encore de façon diffuse en 2009. L'absence de politique foncière et de politiques d'aménagement constitue un frein en matière d'aménagement urbain. L'élaboration de telles politiques fait donc également partie des objectifs prioritaires.

A la **Guadeloupe**, malgré les progrès observés en matière de confort, le logement insalubre concerne près de 60 000 habitants, soit plus de 13 % de la population et 10 % du parc de logements. La production de logements sociaux a été supérieure à celle de la Martinique au cours des dernières années mais les besoins dans ce domaine restent considérables : la demande de logements locatifs sociaux supplémentaires est évaluée à 12 250 pour un parc existant de 30 900 et une production annuelle comprise entre 1 200 et 1 500 logements locatifs sociaux (LLS) ou très sociaux (LLTS) ces dernières années.

Dans un contexte de forte croissance démographique, la problématique de l'habitat en **Guyane** révèle des enjeux cruciaux pour le département : 80 % de la population éligible au logement social, 13 000 demandes de logements non satisfaites, 4 000 demandes de foncier en attente, un besoin de 3 000 logements par an, 4,3 % seulement des terres cadastrées, 19 000 logements insalubres ou illicites. La contrainte foncière se pose dans des termes différents par rapport aux autres DOM : la Guyane est recouverte à 94 % par la forêt amazonienne et l'Etat est propriétaire de 90 % des terres. L'inégale répartition de la population et sa concentration sur la bande littorale rendent le foncier rare, ce qui explique son prix élevé. La Guyane dispose de très peu de foncier équipé et le coût de l'aménagement est très élevé.

A **La Réunion**, l'habitat s'est modernisé rapidement dans les villes principales mais quelques habitations précaires demeurent dans les Hauts ou en périphérie des centres bourgs. Les effets pervers des dispositifs d'incitations fiscales visant à encourager les investissements en logements dans les DCOM ont été particulièrement significatifs à La Réunion, qui est le DOM qui enregistre la plus grande part de ces investissements. Le décalage croissant entre l'offre et la demande de logements sociaux a placé le logement au cœur des préoccupations des pouvoirs publics locaux. Le stock de demandes de logements sociaux est estimé à 25 000 en 2009. Le secteur social est en sous-offre avec une production annuelle qui peine à dépasser les 2 000 logements sociaux par an au cours des quatre dernières années alors que le secteur libre était en surproduction au premier semestre 2009 (avec un stock d'invendus de 5 000 logements en avril 2009). Les acquisitions foncières constituent, comme dans les autres géographies, un enjeu majeur pour la réalisation des objectifs de production de logements, notamment de logements sociaux.

A **Mayotte**, l'insalubrité concerne une grande part des logements et on observe un phénomène d'étalement urbain dans les bassins d'emploi (Mamoudzou et Pamandzi en particulier) ainsi qu'un développement de bidonvilles non contrôlés. En matière de politique du logement, l'Etat intervient essentiellement au travers d'aides à la pierre, tandis que les aides à la personne restent marginales. A partir de 2005-2006, une réforme de la politique de l'habitat a été engagée de sorte à rapprocher les modalités d'intervention publique de celles qui prévalent dans les DOM.

**Saint-Pierre-et-Miquelon** constitue une exception outre-mer : l'habitat y est de qualité et la part des logements sociaux dans le parc de logement est très faible. Les maisons individuelles de grande taille, très souvent construites par les habitants eux-mêmes, sont prédominantes. La diminution de la population couplée à la fin de la décohabitation concourt à la détente du marché immobilier et foncier. La construction neuve s'essouffle et les actes de ventes de terrains bâtis ainsi que la location stagnent. De compétence territoriale, la politique de l'habitat est centrée essentiellement sur des aides à la pierre, aucune aide à la personne n'est proposée.



## ANNEXE 2 - Références

### Rapports, études et ouvrages

- Rapport « L'habitat insalubre et indigne dans les départements et région d'Outre-mer : Un défi à relever », Serge Letchimy, député de Martinique, septembre 2009.
- Rapport d'information « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement outre-mer », Commission des finances, Sénat, mai 2008.
- Rapport du Conseil départemental de l'habitat (CDH), Guyane, 2009.
- Rapport du Conseil départemental de l'habitat (CDH), Martinique, 2009.
- Rapport du Conseil départemental de l'habitat (CDH), Guadeloupe, 2009.
- Rapport du Conseil départemental de l'habitat (CDH), Réunion, 2009.
- Rapport préparatoire au Conseil de l'Habitat du 11 juin 2008, Mayotte, 2008.
- Conférence nationale du logement outre-mer, données statistiques, février 2007.
- Rapport d'information « Le logement en outre-mer : passer du discours à la réalité », Sénat, Henri Torre, novembre 2006.
- « L'offre actuelle de financement du logement locatif dans les départements d'outre-mer », Etude réalisée par l'Agence Française de Développement, Août 2006.
- Audit de modernisation sur « La politique du logement social outre-mer (Dom et Mayotte) », avril 2006.
- Audit de modernisation sur « La politique de résorption de l'habitat insalubre outre-mer », janvier 2006.
- Panorama de l'immobilier dans les DOM, les notes de l'Institut d'émission, IEDOM, décembre 2005.
- « Le logement dans l'outre-mer français », section Cadre de vie, Conseil économique et social, mai 2004.
- « Le logement social à la Martinique : 100 ans d'histoire, 1902-2004 », DDE Martinique, 2004.
- « L'évaluation de l'impact socio-économique du dispositif de défiscalisation des investissements Outre-mer », juillet 2006, Inspection générale des Finances & Inspection générale de l'Administration.
- Note annuelle de l'ARMOS-OI sur le logement locatif social.
- Bilan de l'activité foncière à Mayotte (rapport CNASEA).
- Recensement population 2007 Mayotte.
- Les monographies des DCOM de l'IEDOM et de l'IEOM.
- Rapport d'activité d'organismes de logements sociaux et d'aménageur (SIM, SEDRE, SIDR).
- Document d'étude de l'EPFR (sur les freins à la mobilisation du foncier pour une production massive de logements sociaux).
- « Défis équitables et logement social », Proposition de complément de la loi « Girardin » de défiscalisation outre-mer par un dispositif innovant de défiscalisation en faveur du logement social, Note de la SIDR, janvier 2008.
- « Le parc, la demande, les attributions de logements locatifs sociaux à La Réunion », édition 2009, ARMOS-OI.
- Guide des aides du département de La Réunion en matière d'habitat.
- La loi pour le développement économique des outre-mer, JO du 27 mai 2009.
- Projets Annuels de performances annexe au projet de loi de finances pour l'outre-mer de 2006, 2008 et 2010.
- Les Contrats de Projets Etat-Région 2007-2013 des DOM.
- Le Contrat de Projet de Mayotte 2008-2014.

### Références relatives aux statistiques du recensement, aux projections de population et aux enquêtes logement

- « Les prix de l'immobilier calédonien entre 2006 et 2008 », Note expresse, IEOM, septembre 2009.
- « La qualité des logement en Guyane : de fortes disparités subsistent », Premiers résultats, INSEE Antilles-Guyane, n°45, juillet 2009.
- « L'enquête logement en Martinique : des logements de plus en plus confortables, mais des défauts encore fréquents », Premiers résultats n°44, INSEE Antilles-Guyane, juillet 2009.



- « Wallis-et-Futuna : recensement de la population de 2008 : 10% d'habitants en moins depuis 2003 », INSEE Première, n°1251, juillet 2009.
- « Les inégalités aux Antilles-Guyane : dix ans d'évolution », INSEE Antilles- Guyane, juillet 2009.
- « Le logement en 2006 », Revue l'Economie de La Réunion, Hors série n°5, juin 2009.
- Recensement de la population au 31 juillet 2009 à Mayotte :
  - « De petits logements pour de grands ménages », Mayotte Infos, INSEE, avril 2009.
  - « La croissance démographique reste dynamique », Mayotte Infos, avril 2009.
- « Plus de pauvreté en 2006 qu'en 2001 », Revue économie de la Réunion, INSEE, n° 134, avril 2009.
- « Recensement de Polynésie française en 2007 : la croissance de la population ralentit depuis 2002 », INSEE Première, n°1230, mars 2009.
- « Projections de population pour la Polynésie à l'horizon 2027 », Points forts de la Polynésie française, ISPF N°3/2009.
- « Projections de population pour la Nouvelle-Calédonie à l'horizon 2030 : une évolution entre croissance et vieillissement », ISEE.
- « Population et ménages en 2030 », Economie de la Réunion n°132, INSEE Réunion, avril 2008.
- « Les projections de la population aux Antilles-Guyane à l'horizon 2030 », Les Cahiers Antilles-Guyane, INSEE, 2008.
- « Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007 : 401 000 habitants en Martinique », Premiers résultats, INSEE Antilles-Guyane, Janvier 2008.
- « Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007 : 451 000 habitants en Guadeloupe », Premiers résultats, INSEE Antilles-Guyane, Janvier 2008.
- « Enquêtes annuelles de recensement de 2004 à 2007 : 209 000 habitants en Guyane », Premiers résultats, INSEE Antilles-Guyane, Janvier 2008.
- Enquête sur le logement à La Réunion, 6 mai 2009, INSEE.
- « Wallis-et-Futuna : recensement de la population de 2008 : 10% d'habitants en moins depuis 2003 », INSEE Première, n°1251, juillet 2009.
- « Le logement dans les DOM », Antiane Eco n°67- Février 2007.
- « Enquête sur l'occupation du parc social et son évolution 2006 », CREDOC/DGUHC, février 2007.
- Les enquêtes du parc locatif social (EPLS) du MEEDAT.
- Indice du coût de la construction à Mayotte et à La Réunion.
- « Le parc locatif social à La Réunion, situation au 1<sup>er</sup> janvier 2008 », DDE/ARMOS-OI
- Les productions de l'AGORAH :
  - Observatoire des loyers privés de La Réunion, données 2006 et 2008.
  - Observatoire des transactions immobilières et foncières à La Réunion.
  - Cartographie du parc locatif social, actualisation 2004-2007.
  - Observatoire 2009 des loyers privés de La Réunion, novembre 2009.
  - Un retournement du marché locatif privé en 2008, juin 2009.
  - Les marchés du logement à la Réunion, mars 2009.
  - Un tassement significatif du mouvement de la hausse des loyers, 01/12/2008.
  - Densification de la tache urbaine : tendances actuelles et perspectives 2020, février 2007.
- Les éditions « Chiffres & statistiques – Logement – construction » du Service de l'observation et des statistiques du Commissariat général au développement durable, MEEDM.
- Les statistiques sur les encours de crédits de l'IEDOM.

### Quelques sites d'observatoires

- Le service de l'observation et des statistiques (SOeS) du MEEDM : [www.statistiques.equipement.gouv.fr](http://www.statistiques.equipement.gouv.fr)
- L'observatoire de l'habitat Guadeloupe : <http://habitat971.com/>
- L'agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat : <http://www.agorah.com/>
- La cellule économique du BTP <http://www.btp-reunion.net/>
- L'agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique (<http://www.aduam.com/>)



## ANNEXE 3 - Personnes rencontrées ou interrogées

### A Paris

---

**Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer** - Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) - Patrick ALBRECHT, Chargé de mission Outre Mer

**Secrétariat d'Etat à l'outre-mer** - Serge EYMARD, directeur adjoint du département de l'écologie, du logement, et du développement et de l'aménagement durable ; Lise GAMBET, chargée de mission ; Serge KAYSER, Chef de bureau au Département de la dépense de l'Etat

**Caisse des Dépôts et Consignations** - Yves BELLEC, chargé de mission outre-mer ; Jean-Pierre SCHAEFER, responsable service des études statistiques

**Caisse Nationale d'allocations familiales** - Isabelle SIGURET, chargée d'études statistiques, Direction des Statistiques, des Etudes et de la Recherche Département des Statistiques, des Prévisions et des Analyses.

**Cabinet de montage en défiscalisation** - Laurent GHELFI, Cabinet ALCYOM (entretien téléphonique)

### A La Réunion

---

**SEDRE** – Philippe LAPIERRE, Directeur

**FRBTP** – Bernard TILLON, Secrétaire général

**AGORAH** – Sabine RIVIERE, Chargée d'étude

**EPFR** – Jean-Louis GRANDVAUX, Directeur

**CDC** – Michel PUPIN, Directeur

**ARMOS-OI** – Michel OBERLE, Secrétaire général

**AFD** – Pascal PACAUD, Directeur

**SIDR** – Philippe JOUANEN, Directeur

**SHLMR** – Véronique OZIL, Directrice générale

**Conseil Général** – Sylvie TORIT, Directrice de l'Habitat

**Mairie de St Denis** – Claudine POUNOUSSANY-DENRRIEN, Directrice du service Aménagement

**DDE** – Laurent CONDOMINES, Chef de service de l'Habitat

**Promoteur immobilier** – Olivier ANGELLOZ PESSEY, Vice-président de la fédération des promoteurs immobiliers

**FNAIM** – Alain XELOT, Gérant

### A Mayotte

---

**Collectivité Départementale de Mayotte** – Amir AHMED, Adjoint au Directeur général, service Aménagement et Infrastructures

**Commune de Mamoudzou** – Chris KORDJEE, Directrice adjointe, chargée aménagement et foncier ; Anli BOUNOU, chargé d'opérations d'aménagement ; El Mahaboubi OMAR, chargé des études urbaines.





**DDE** – Philippe PORTE, Directeur ; Christian LAFARIE, Chef du Service Aménagement Urbanisme ; Habitat, et Jean-Michel FERNANDEZ, Chargé de mission Politique de l'Habitat

**IEDOM / AFD** - Thierry BELTRAND, Directeur

**SIM** - Mahamoud AZIHARY, Directeur général

**CNASEA / ASP** - Abdallah HAMIDOUNI, Chef du service Foncier

**Promoteur immobilier** - Christian LIMOUSIN

**Bureau d'études en bâtiment** - Louis DELORS

## A la Martinique

---

**Caribéenne Etudes Développement** - Philippe EADIE, PDG

**SEMAFF**- Emmanuel de DESEVERAC, Directeur

**DDE** - Alain MARAGNES, Chef du service Habitat-ville

**SIMAR** - Alain MOUNOUCY, Directeur

**SMBTP** - Louis JOSEPH, Président

## En Guyane

---

**SIGUY** - Bruno CHAUVIER, Directeur

**AFD** - Olivier VOIRIOT, Responsable des collectivités locales

**DDE** - Christophe MASCITTI, Responsable du service Habitat, aménagement, urbanisme ; Patrick PLUMAIN, Chargé de la planification.

**TPG** - M. BOUDGHENE, Chargé des questions foncières.



## ANNEXE 4 - Acronymes utilisés

AFD	Agence Française de Développement
ANAH	Agence Nationale de l'Amélioration de l'Habitat
ARMOS-OI	Association Régionale des Maîtres d'Ouvrages Sociaux et Aménageurs - Océan Indien
CAFO	Convention d'Action Foncière
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CDC	Caisse des Dépôts et Consignations
CDH	Comité Départemental de l'Habitat
CGLLS	Caisse de garantie du logement locatif social
CIL	Comités Interprofessionnels Logement
CONSUEL	Comité National pour la Sécurité des Usagers de l'Electricité
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
EPAG	Etablissement Public d'Aménagement de la Guyane
EPFR	Etablissement Public Foncier de La Réunion
FRAFU	Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain
ICC	Indice des Coûts de la Construction
LAS	Logement en Accession Sociale (à Mayotte)
LATS	Logement en Accession Très sociale (à Mayotte)
LBU	Ligne Budgétaire Unique
LES	Logement Evolutif Social
LLS	Logement Locatif Social
LLTS	Logement Locatif Très social
MEEDDM	Ministère de l'Ecologie, de l'Energie du Développement Durable et de la Mer
OLS	Organismes de Logement social
PAS	Prêt pour l'Accession sociale
PEEC	Participation des Employeurs à l'Effort de Construction
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Intégration
PLI	Prêt Locatif Intermédiaire
PLS	Prêt Locatif Social
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PSLA	Prêt social de Location-Accession
PTZ	Prêt à Taux Zéro
RHI	Résorption de l'Habitat Insalubre
SIC	Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie
SIDR	Société Immobilière de La Réunion
SIG	Société Immobilière de Guadeloupe
SIM	Société Immobilière de Mayotte
UESL	Union d'Economie Sociale pour le Logement
VEFA	Vente en l'Etat Futur d'Achèvement

## ANNEXE 5 - Les dispositifs d'incitations fiscales à la production de logements neufs à usage locatif

Dispositifs	Nature du dispositif	Géographies	2009	2010	2011	2012	2013	2014 à 2017	Nature de l'impôt	Durée de la réduction d'impôt	Durée de l'engagement locatif	Conditions de ressources et loyers	Rétrocession de l'avantage fiscal
Girardin libre (199 undecies A)	Investissement patrimonial	les 11 DCOM	40%	40%	30%				IR	5 ans	5 ans	Libre	
Girardin intermédiaire (199 undecies A)			50%	50%	45%	35%			IR	5 ans	5 ans	12,5 €/m <sup>2</sup> en LI et PLS DOM (9,1€/m <sup>2</sup> )	
Scellier Métropole (199 septvicies)			25%	25%	20%	20%			IR	9 ans	9 ans *	Plafonds Robien / Borloo	
Scellier outre-mer (199 septvicies - point XI)	Portage	les 11 DCOM	40%	40%	40%	35%	35%		IR	9 ans	9 ans *	PLS DOM (1)	
Girardin "investissement productif" (217 undecies)									IS	1 an	6 ans	12,5 €/m <sup>2</sup> en LI et PLS DOM (9,1€/m <sup>2</sup> )	75%
Jégo "investissement productif social" (199 undecies C)			50%	50%	50%	50%	50%			IR	1 an	5 ans	LLS et PLS

Lecture : ligne « Scellier Dom libre » : pour les logements construits entre 2009 et 2011, réduction d'impôt de 40 % du prix de revient du logement étalée sur 9 ans

### Dispositif Girardin :

⇒ + 4 points de % pour chauffe-eau solaire

⇒ + 10 points de % en ZUS

L'investissement est plafonné à 2 380 euros par m<sup>2</sup>

### Dispositif Scellier (métropole et OM) :

Plafond de 300 000 € d'investissement et un seul logement par an

Le dispositif Scellier Dom est applicable pour tous les logements acquis ou construits à partir de la date de la promulgation de la LODEOM (27 mai 2009)

L'engagement de location doit prendre effet dans les 12 mois qui suivent la date d'achèvement de l'immeuble ou de son acquisition

En métropole, un arrêté ministériel désigne les communes éligibles à ce dispositif (celles où l'on constate un déséquilibre entre l'offre et la demande)

\* Réduction supplémentaire de 2 % par an, si engagement supplémentaire de location par période de 3 ans, pendant au plus 6 années supplémentaires

(1) Plafonds de loyers et de ressources précisés par décret (le projet de décret en octobre 2009 établit les plafonds de loyers à : 9,5 € pour les DOM et Mayotte, et 10,5 € pour la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, et Saint-Pierre-et-Miquelon)

### Dispositif Jégo

Applicable aux acquisitions ou constructions de logements réalisées entre la date de promulgation de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et le 31 décembre 2017.

Lorsque le montant de la réduction d'impôt excède l'impôt dû par le contribuable ayant réalisé l'investissement, le solde peut être reporté dans les mêmes conditions, sur l'IR des années suivantes jusqu'à la 5<sup>e</sup> année inclusivement

Pour les logements sociaux, obligation de gestion par les OLS et de cession des opérations aux OLS après les cinq premières années.

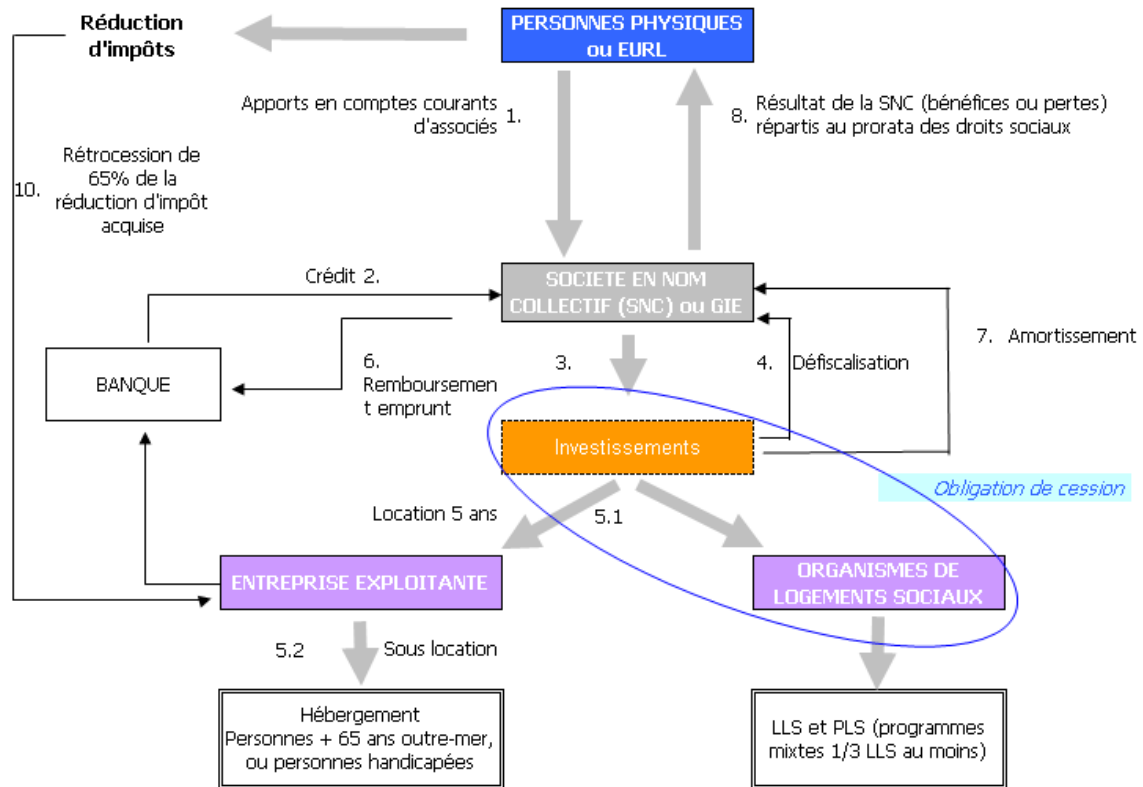
Pour les résidences avec services pour personnes âgées de + 65 ans, pas d'obligation de louer ou de céder le bien aux OLS.

La réduction d'impôt est plafonnée à 2 194 €/m<sup>2</sup> SH hors taxe (plafond relevé chaque année au 1<sup>er</sup> janvier dans même proportion que la variation moyenne sur 4 trim. du coût construction dans chaque DCOM)

Agrément préalable du ministère du Budget dès lors que l'investissement est supérieur à 2 millions d'euros.



## ANNEXE 6 - Schéma du nouveau dispositif de défiscalisation (Article 199 undecies C)



**Investissement** : construction de logements neufs, ou opérations de réhabilitations lourdes de logements vieux de plus de 20 ans

**La mise en location** doit s'effectuer dans un délais de 6 mois après l'achèvement ou l'acquisition du logement

**Rétrocession de l'avantage fiscal** : sous la forme d'une diminution des loyers versés par les organismes locataires et d'une diminution du prix de cession

**Obligation de cession** : au terme de la période de location, les logements ou les parts des sociétés sont cédés à l'organisme locataire ou à des personnes physiques choisies par lui, au plus tard lors de la conclusion du bail. Les condition de cession (notamment le prix) sont définies par une convention.

