

Guyane
Mayotte
Guadeloupe
Saint-Pierre-et-Miquelon
Martinique
La Réunion

Conférence nationale du logement Outre-Mer

27 février 2007



PROGRAMME DE LA CONFERENCE

Accueil café à partir de 8h30

9h00 : Introduction par Monsieur François BAROIN, Ministre de l'Outre-mer

9h30 -11h : Les priorités de l'action publique face à la demande

Témoignages et débat : Qui identifie la demande et quel type de demande (collectivités locales, services de l'état, bailleurs sociaux)? Comment est déterminée la demande prioritaire nécessitant l'intervention de l'action publique ? Comment mieux exercer les responsabilités de chacun dans le processus de décisions et de gestion de l'action publique entre les collectivités locales et l'Etat ?

11h-11h30 : Pause

11h30 -13h : Proposer une offre de logement aux populations n'ayant pas accès à l'offre du parc immobilier

(les populations en situation d'insalubrité, les populations spécifiques ayant besoin d'un logement adapté et les populations ne pouvant accéder à aucun segment de marché immobilier).

Témoignages et débats : quelles sont les réponses apportées par l'action publique à ces populations ? Quel développement et quelle diversification d'une offre adaptée ? Quelles sont les marges de progrès des dispositifs actuels ?

13 h00 : Déjeuner

14h30 -16h00 : Développer une offre de logement diversifiée dans les DOM

Témoignages et débats : comment mieux structurer et diversifier le marché immobilier ? Quels dispositifs créer ou renforcer pour une meilleure adéquation entre la demande et l'offre ? Comment dynamiser les parcours résidentiels ?

16h00 -16h15 : Pause

16h15 – 17h45 : Les collectivités locales au cœur de la « dynamique habitat »

Pour la puissance publique, il ne s'agit pas seulement d'assurer l'accès au logement mais aussi de lutter contre la ségrégation sociale et spatiale.

Témoignages et débats : comment produire et maintenir dans le temps, une diversité sociale dans les quartiers d'habitat ? Quels sont les leviers des collectivités locales en matière de politique urbaine ? Comment s'exercent les responsabilités de chacun en matière de politique de peuplement ?

17h45 : Conclusion par Monsieur Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

CONFERENCE NATIONALE DU LOGEMENT OUTRE-MER

27 février 2007

LES TABLES RONDES

	ELUS	ETAT	ACTEURS OPERATIONNELS ET FINANCIERS
LES PRIORITES DE L'ACTION PUBLIQUE FACE A LA DEMANDE	<ul style="list-style-type: none"> - Nassimah DINDAR, Présidente du Conseil général de la Réunion - Claude LISE, Président du Conseil général de Martinique - Jean-Étienne ANTOINETTE, Maire de Kourou - Mansour KAMARDINE, Député de Mayotte 	<ul style="list-style-type: none"> - Alain LECOMTE, Directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction - Yves DASSONVILLE, Préfet de la Martinique - Jean-Michel MAURIN, Directeur départemental de l'équipement de Guadeloupe 	<ul style="list-style-type: none"> - Véronique DOUYERE, SA HLM de la Réunion - Loïc PETIT, Société immobilière de Guadeloupe - Patrick DOUTRELIGNE, Fondation Abbé Pierre - Jacques JULIEN, PACT Guyane - Philippe GOCAR, Groupement interprofessionnel des opérateurs sociaux (GIDOS) - Philippe JOUANEN, Société immobilière de la Réunion
DEVELOPPER UNE OFFRE DIVERSIFIEE	<ul style="list-style-type: none"> - Bertho AUDIFAX, Député Maire de Saint-Benoît de la Réunion 	<ul style="list-style-type: none"> - Pierre ASCONCHILO, Agence national pour l'amélioration de l'habitat - Philippe LEYSSENE, Directeur des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer 	<ul style="list-style-type: none"> - François-Didier LEMOINE, Agence nationale de participation des employeurs à l'effort de construction (ANPEEC) - Yves BELLEC, Caisse des dépôts et consignations - Pierre QUERCY, Union sociale de l'habitat
LES COLLECTIVITES LOCALES AU CŒUR DE LA DYNAMIQUE HABITAT	<ul style="list-style-type: none"> - JP Théodore ROUMILLAC, Maire de Matoury - Jacques GILLOT, Président du conseil général de Guadeloupe 	<ul style="list-style-type: none"> - Pierre-Henry MACCIONI, Préfet de La Réunion - Philippe Van de MAELE, Directeur de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine 	<ul style="list-style-type: none"> - Jean-Paul FISCHER, Fédération des sociétés d'économie mixte - Jean-Paul GRANDVAUX, Directeur de l'Etablissement public foncier de la Réunion

CONFERENCE NATIONALE DU LOGEMENT OUTRE-MER

27 février 2007

Introduction aux débats

Thème de la table ronde n°1 :

« Les priorités de l'action publique face à la demande »

La définition des priorités de l'action publique pour améliorer l'habitat en outre-mer nécessite une connaissance approfondie des conditions de ressources et de logements des ménages, et du marché foncier et immobilier local, reposant sur des diagnostics partagés par l'ensemble des acteurs de l'urbanisme et du logement.

La mise en place annoncée du droit au logement opposable renforce cette nécessité de connaissance et d'actions prioritaires, notamment pour l'Etat.

Des priorités d'action publique territoriales

Les acteurs du logement, réunis dans le cadre de groupes de travail départementaux dégageront des priorités d'action publique à l'échelle départementale, validées en Conseils Départementaux de l'Habitat. Elles devront notamment être développées et traduites par des actions opérationnelles dans les programmes locaux et départementaux de l'habitat. Elles devront prendre en compte une répartition territoriale équilibrée des logements sociaux, en particulier en application de l'article 55 de la loi « solidarité et renouvellement urbain »

Les diagnostics, les orientations et la programmation seront chaque année présentés à la Conférence nationale pour le Logement outre-mer,

Des priorités d'action publique nationales

L'identification des priorités de l'action publique doit découler de ce processus mené au niveau départemental. Elles devront être prises en compte et articulées avec les priorités nationales, lorsque celles-ci sont pertinentes pour l'outre-mer. L'ensemble fera l'objet d'un suivi de politique publique, notamment dans le cadre de la nouvelle organisation des lois de finances :

- **Etre plus efficace dans la lutte contre l'habitat insalubre :**

Cible : se fixer un nombre annuel de familles à sortir de l'insalubrité

- **Adapter l'offre de logements sociaux, neufs et anciens, à la demande des ménages prioritaires :**

Cible : se fixer un nombre annuel de ménages défavorisés à intégrer dans un logement

- **Diversifier l'offre de logement mobilisant l'ensemble du stock et définir les rôles respectifs du parc social public et du parc privé :**

Cible : se fixer un nombre de logements faisant l'objet d'un conventionnement global avec les bailleurs dans le parc social public et un nombre de logements sous loyer conventionné ANAH dans le parc privé.

- **Traiter les parcs de logements soumis aux risques sismiques :**
Cible : se fixer un nombre annuel de logements à traiter dans le parc privé et public

L'évolution du rôle de l'Etat et des collectivités territoriales

Dans un contexte de décentralisation qui incite les collectivités territoriales à assumer des responsabilités croissantes dans le domaine de l'habitat, les administrations de l'Etat et des collectivités locales voient évoluer leurs missions.

Le rôle de la conférence nationale et des groupes de travail départementaux :

- Dans le cadre de groupes de travail départementaux, l'Etat et les collectivités territoriales renforceront leur capacité d'animation et de propositions de réforme de la politique de l'habitat pour chaque DOM afin d'optimiser l'action et les crédits publics.
- Les Conférences nationales pour le logement permettront la confrontation entre priorités nationales et territoriales et seront les lieux de synthèse de la connaissance, de la validation des propositions et du portage des réformes à mettre en œuvre

Le rôle de l'Etat et des collectivités territoriales dans chaque DOM :

- L'Etat et les collectivités territoriales perfectionneront leurs outils de suivi de la politique du logement, d'évaluation et de prospective de manière à s'assurer des effets de l'action publique sur les conditions d'habitat et d'en rendre compte à l'ensemble des acteurs du logement au gouvernement et à la population.
- L'Etat et les collectivités locales s'appuieront sur cette capacité d'expertise renforcée pour une élaboration partagée de la politique du logement, pour l'élaboration des documents de planification (programmes locaux de l'habitat - PLH, plans locaux d'urbanisme - PLU, schémas de cohérence territoriale - SCOT...) et pour s'engager dans des démarches de contractualisation locale (Contrats urbains de cohésion sociale, conventions de programmation urbaine, conventions d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat - OPAH et projets d'intérêt général - PIG, conventions de l'agence nationale de rénovation urbaine - ANRU....)
- L'Etat et les collectivités locales définiront une politique adaptée à la situation de chaque DOM avec des priorités spécifiques. La montée en puissance des responsabilités des collectivités locales doit être favorisée par l'accroissement de leurs capacités d'intervention, professionnelles, réglementaires et économiques.

Thème de la table ronde 2 :

« Les difficultés d'accès à un logement décent ou à un logement adapté »

La nécessité pour la puissance publique d'identifier les populations prioritaires :

Pour constituer une offre adaptée aux besoins de ces populations, les responsables du logement doivent les identifier. Dans les DOM, la population ayant des difficultés d'accès à un logement décent vit dans des quartiers d'habitat insalubre. Cette catégorie peut être très hétérogène et a besoin d'un accompagnement social.

La connaissance des besoins d'habitat temporaire ou définitif pour les populations non autonomes est également à améliorer en vue de définir des objectifs et une programmation de logements adaptés (centres d'hébergement et de réinsertion sociale - CHRS, résidences sociales, maisons relais, résidences hôtelières à vocation sociale, foyers pour personnes âgées ou handicapées...)

La situation de l'habitat précaire dans les départements d'outre-mer et à Mayotte :

Les constats et diagnostics sont contrastés tant au niveau des populations concernées (étrangers, population démunie, exclus) que du type d'habitat (sans confort, insalubre, spontané, illégal, squatté..) et des zones occupées (centres anciens, zones agricoles, dangereuses, non équipées..). On constate qu'il n'existe pas de bilans territoriaux homogènes permettant d'établir de façon exhaustive la situation de l'insalubrité même si l'on sait qu'elle est particulièrement importante dans les DOM. Le rapport du sénateur Torre relatif au logement outre-mer évalue à 26,23% la proportion des résidences principales que l'on peut classer insalubres contre 7,92% en métropole.

Les blocages à la mise en œuvre des opérations de résorption de l'habitat insalubre :

L'ensemble des acteurs constate des lenteurs et parfois même des blocages dans l'engagement et la mise en œuvre des opérations de résorption de quartiers insalubres. Une opération dure en moyenne dix ans et la plupart d'entre elles ont été suspendues pendant plusieurs mois entre les études pré-opérationnelles et les actions opérationnelles.

Quelles marges de progrès ?

- recentrer cette procédure sur l'objectif à atteindre qui est de sortir le maximum de familles de l'insalubrité, objectif repris comme indicateur de performance de l'action de l'Etat
- renforcer l'action d'intégration sociale en ne proposant pas seulement un logement mais de nouvelles conditions de vie aux populations concernées
- Sortir de la pratique d'aménagement minimum autour des opérations de logement et développer les zones d'aménagement dans lesquelles les opérations de construction prennent leur place parmi d'autres
- développer les mesures de prévention de l'insalubrité ainsi qu'une offre adaptée.
- s'engager délibérément dans l'application de la récente ordonnance sur l'habitat indigne, pouvant aboutir à des contraintes vis à vis des bailleurs

- favoriser la contractualisation des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et spontané (RHS) entre l'Etat et la commune concernée, la professionnalisation des acteurs et l'optimisation des bilans financiers.

Proposer une offre diversifiée aux ménages en situation d'insalubrité

La politique de résorption d'habitat insalubre consistant à produire du logement neuf sur les sites d'insalubrité doit se poursuivre mais ne peut répondre à elle seule aux besoins des ménages en situation d'insalubrité.

- Une meilleure mobilisation du parc social existant :

Les produits locatifs et en accession très sociale (LLTS et LES) sont les produits mobilisés dans le cadre d'opérations de construction sur site ou hors site RHI pour reloger les familles. Toutefois, ce montage ne répond pas à toutes les situations sociales et géographiques rencontrées. Le parc social existant doit être mobilisé afin de répondre plus rapidement à la demande et d'accélérer le relogement dans des conditions de loyer supportables.

Quelle stratégie patrimoniale sera adoptée par les bailleurs et la puissance publique pour constituer une offre réelle ?

Pour quelle raison les programmes financés comptent-ils si peu de LLTS ?

Une autre éventualité est de créer de nouveaux produits sociaux, adaptés aux ressources des plus démunis.

- La mobilisation du parc privé et la mise en place du conventionnement de loyer :

Au-delà de l'action sur le parc public, des actions doivent être envisagées pour faciliter l'accès au logement des personnes défavorisées dans le parc privé existant en s'assurant de la décence du logement grâce notamment au renforcement des actions de réhabilitation des logements locatifs privés menées par l'agence nationale de l'habitat - ANAH et au développement du conventionnement privé. Le rôle des associations de lutte contre les exclusions est sans aucun doute à renforcer.

Quelles solutions pour les populations ayant besoin d'un habitat adapté et d'un accompagnement social ?

En articulation avec les compétences sociales et médico-sociales des départements, il faudra préciser, dans le cadre des plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), les besoins, les priorités et les moyens en matière d'habitat adapté dans chaque département. A part la politique menée en Martinique de maintien des personnes âgées dans leur habitat (grâce aux subventions pour l'amélioration de l'habitat), cette problématique n'a pas fait l'objet d'investigations plus approfondies en terme d'identification des besoins et de propositions.

- Quelle politique pour les personnes âgées, personnes handicapées, toxicomanes...

- Comment accélérer la réalisation de structures d'accueil pour les populations en difficultés ? CHRS, foyers d'hébergement, habitat d'urgence, résidences sociales....

- Comment inciter à la création d'organismes spécialisés et mobiliser les organismes HLM pour la maîtrise d'ouvrage et la gestion de ces structures ?

Thème de la table ronde 3 :

« Développer une offre de logement diversifiée dans les DOM »

Le parc locatif social est considéré par certains acteurs de la politique du logement comme étant le mieux à même d'offrir un logement aux domiens dont les ressources sont modestes alors qu'il ne loge que 20% de la population. Malgré un effort soutenu de production de logement locatif social, celle-ci ne peut répondre quantitativement à la forte demande. Il convient aujourd'hui de définir quel rôle social doivent jouer le parc locatif public et le parc privé dans les différents marchés immobiliers.

La puissance publique doit inciter à une plus grande mobilisation du stock de logements du parc privé et public et à la mise en place d'une politique de loyers maîtrisés adaptée aux ressources des populations. La production d'une offre nouvelle en logement social et la nécessité de l'accroître dans certains départements comme à la Réunion et en Guyane demeure une priorité mais doit être complétée par une offre de logements intermédiaires et libres plus développée.

Le parc de logement public existant et son rôle social

Le peuplement du parc locatif social des départements d'outre-mer est constitué de deux tiers de ménages pauvres (dont la moitié très pauvres) et un tiers de ménages aux ressources comprises entre 60 et 100% des plafonds de revenus. La paupérisation des ménages habitant dans le parc locatif social est donc une tendance lourde constatée dans les dernières enquêtes d'occupation. Celui-ci remplit donc bien un rôle social. Cependant, on constate un manque d'analyse du rôle du parc social dans le marché du logement. Comment contribue-t-il à l'amélioration des conditions de l'habitat dans quelle proportion et pour quel type de population ? Contribue-t-il suffisamment à la sortie des ménages de l'insalubrité ? Est-il une réponse à la décohabitation ?

La nécessité de relancer la production de logements sociaux

Les services locaux de l'Etat estiment le besoin de production annuelle de logements sociaux à 3500 pour la Guadeloupe, 2000 pour la Guyane, 1500 en Martinique et 3500 à la Réunion. Depuis 2002, la production annuelle moyenne est de 4 500 logements sociaux.

La nécessité de rechercher une production de logements plus diversifiée

Il paraît nécessaire de centrer la politique du logement social sur les besoins prioritaires et de développer une offre de logements intermédiaires et d'accession.

Comment s'organise l'offre de logement hors logement social ?

- Les mesures de défiscalisation de la loi de programme pour l'outre-mer ont permis la constitution d'une nouvelle offre de logements locatifs intermédiaires, dont l'intérêt est reconnu, mais dont les effets deviennent préoccupants. Elle devra être analysée afin de mieux connaître sa réalité et de déterminer quel est son rôle dans le marché immobilier.

- Le réseau bancaire s'avère frileux en limitant l'obtention de prêts à l'accession. Le développement de l'accession à la propriété comme le prêt à taux zéro (PTZ) ou le

prêt social location accession (PSLA) est très faible. Le logement évolutif social (LES) fonctionne pour le diffus et en sortie d'insalubrité pour un petit nombre de ménages démunis.

- On constate un manque d'opérateurs produisant des logements intermédiaires (grâce aux prêts locatifs sociaux - PLS)

Mobiliser le parc de logements privés existants pour développer l'offre

On constate une insuffisante mobilisation du parc privé. Le parc privé ancien, souvent dégradé situé dans les centres-bourgs, nécessite la mise en place d'une politique publique plus volontariste, de réhabilitation de logement et de requalification urbaine afin de développer une nouvelle offre d'habitat attractive.

L'intervention publique sur les centres-villes et les centres-bourgs n'est pas à la hauteur des besoins : les outils de requalification de ces quartiers (droits de préemption, péril et insalubrité, sortie d'indivision, travaux d'office, OPAH rénovation urbaine, programmes sociaux thématiques (PST), etc.....) sont peu utilisés.

Quelles pistes de réflexion peuvent être suggérées :

- Intervenir sur le parc insalubre remédiable
- Favoriser l'implication des communes en les incitant à utiliser les outils dont elles disposent,
- Développer l'intervention de l'ANAH afin de mobiliser les communes et les propriétaires dans le cadre des OPAH, des PIG et des PST
- Modifier les aides à l'amélioration de l'habitat : quel dispositif pour plus de performance ? Quel conventionnement locatif privé ? Comment lutter contre la vacance ?

Quelles dynamiques publiques pour l'organisation de parcours résidentiels ?

- L'Etat devra inciter fortement les collectivités locales à renforcer leur politique foncière et d'aménagement afin de réguler les coûts du foncier et favoriser l'offre de logement locatif social et intermédiaire ainsi que l'offre en accession dans les quartiers existants et en extension urbaine pour accueillir une diversité de logement.
- Il devra accompagner les collectivités dans les problématiques particulièrement sensibles en matière de densité, d'habitats individuels ou collectifs, qui sont dans les DOM, où l'offre foncière est restreinte et la demande encore « rurale »
- L'Etat avec le concours des collectivités locales et des professionnels devra conduire une réforme des formes de logement dans les départements d'outre-mer et créer des produits alternatifs pour une dynamisation du parcours résidentiel. Il s'agira de définir des produits locatifs en fonction des ressources (LLTS, LLS, PLS) de développer une offre de logement en accession basée sur un marché secondaire actif et un nouveau produit d'accession spécifique à l'outre-mer, capable de mobiliser les établissements bancaires. Il faudra mettre en place de nouvelles sources de financement (défiscalisation) et mobiliser de nouveaux partenariats financiers (le 1% logement a sans aucun doute un rôle important à jouer) et chercher à sécuriser les financements, les engagements politiques et techniques de chaque partenaire par voie de convention.

Thème de la table ronde 4 :

« Les collectivités locales au cœur de la dynamique habitat »

L'Etat et les collectivités locales dans la lutte contre la ségrégation sociale et spatiale

L'habitat est un élément clef de la cohésion sociale. La tendance naturelle des ménages à la recherche de l'entre soi se traduit par une ségrégation sociale et territoriale de plus en plus marquée. Le marché immobilier ne fait que refléter cette tendance au travers des prix régis par la loi de l'offre et de la demande. Seule la puissance publique cherche à réguler ces phénomènes de ségrégation et a la responsabilité d'instaurer et de maintenir les équilibres sociaux et territoriaux du vivre ensemble.

L'Etat traduit dans les textes législatifs, depuis le début des années 1990, cet objectif de lutte contre la ségrégation sociale. Il apparaît que cette responsabilité relève d'une politique partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'exercer nécessite donc un consensus politique sur les objectifs de diversité sociale poursuivis.

Des questions sont désormais récurrentes dans le cadre des débats sur les projets de loi qui traitent de la cohésion sociale :

- A quel niveau territorial doit-on déterminer le besoin de diversité sociale ?
- Quelle solidarité financière entre territoires, à quelle échelle et pour quelles actions ?

Comment produire et maintenir une diversité sociale ?

L'Etat a orienté prioritairement l'action publique sur la production neuve et plus récemment sur la rénovation urbaine. Toutefois la question du maintien de la diversité sociale dans les quartiers existants est de première importance. La puissance publique doit chercher des équilibres de peuplement en favorisant la construction de logements sociaux dans des quartiers d'habitat mixte et en gérant socialement les parcs existants par une politique d'attribution et de loyer volontariste.

Favoriser la production du logement social dans des quartiers d'habitat mixte et de logements « libres » dans les quartiers très sociaux

La production de quartiers d'habitat mixte résulte de la mise en place de politiques d'aménagement opérationnel et plus généralement de politiques d'urbanisme placées sous la responsabilité des communes. On peut citer la maîtrise du droit des sols détenue par les communes à travers les plans locaux d'urbanisme ou le droit de préemption urbain. La loi « engagement national pour le logement » du 13 juillet 2006 renforce les moyens d'intervention des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour inclure des logements sociaux dans les quartiers.

Dans les DOM comme en métropole, ces moyens de l'action publique sont insuffisamment utilisés. Ce phénomène est toutefois accru en outre-mer, du fait que les communes ont des capacités financières et techniques réduites, nécessitant

l'intervention financière de l'Etat et des autres collectivités majeures (notamment dans le cadre des fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain - FRAFU) et les interventions techniques des opérateurs sociaux dans le domaine de l'aménagement. On peut observer que le manque d'offre de foncier aménagé contraint les opérateurs sociaux à être à la fois constructeurs et aménageurs et à produire des quartiers d'habitat exclusivement social.

- Comment mieux articuler les responsabilités de l'Etat et des collectivités locales pour rendre plus efficace l'action publique dans la lutte contre la ségrégation sociale ?

- Doit-on multiplier les cadres partenariaux comme la contractualisation (contrat de programmation urbaine, convention ANRU, contrats urbains de cohésion sociale - CUCS, convention foncière, convention de délégation...)

- Doit-on aller vers une décentralisation de la compétence logement, avec un Etat garant et plus coercitif et des collectivités locales responsables à la fois de la politique foncière et d'aménagement et du logement?

Les limites de l'action publique sur le parc privé pour lutter contre la ségrégation sociale

Le parc privé et le parc public sont en synergie et constituent un marché immobilier global. Toutefois, la gestion du peuplement du parc privé est atomisée par nature et portée par les propriétaires qui obéissent à une dynamique patrimoniale et à la loi de l'offre et de la demande du marché immobilier. La puissance publique, et au premier rang la commune a une action indirecte et bien souvent marginale sur les loyers pratiqués dans le parc privé. Elle agit avec des politiques d'incitation plus certainement basées sur des dynamiques de valorisation patrimoniale que sur une logique d'équilibre de peuplement. On peut noter ce paradoxe : le parc social de fait, présent dans le parc ancien privé, est bien souvent appelé à disparaître lors de la mise en œuvre d'une requalification urbaine, menée par la puissance publique.

Quelle politique d'équilibre de peuplement pour le parc locatif public ?

La gestion du peuplement du parc locatif social est un enjeu pour l'Etat et les collectivités locales, renforcé par le droit au logement opposable.

- Comment et selon quelle transparence s'exercent réellement les responsabilités de chacun dans les politiques d'attribution ? Au-delà de la politique d'attribution, qui décide de la nature de la diversité sociale du parc locatif social ? Comment cette diversité évolue-t-elle dans le temps et selon quelles règles ?

- Comment avoir une meilleure connaissance de l'effort des ménages locataires du parc public et peut-on mieux adapter l'effort des ménages en fonction de leur situation réelle (supplément de loyer, loyer adapté à la qualité de service, aide à la personne complémentaire)

- La mise en place d'un droit au logement opposable nécessite le renforcement des responsabilités de l'Etat et des collectivités locales dans la gestion des politiques de peuplement afin de mieux intégrer les populations défavorisées en conservant la finalité de diversité sociale. Les instances capables d'assigner des objectifs, de s'assurer de leur mise en œuvre et d'évaluer l'action publique sont à renforcer en complément des procédures d'attribution, de la gestion du contingent préfectoral et des autres réservataires, de la commission de médiation.

LES MENAGES ET LEUR LOGEMENT OUTRE MER

LA POPULATION

Les départements d'outre-mer, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon comportent environ 2 millions d'habitants. En dehors de la Guyane, majoritairement occupée par la forêt amazonienne, **la densité de population y est trois fois supérieure à celle de la métropole.**

Cela constitue la première difficulté rencontrée par l'occupation humaine et l'implantation de son habitat. Celle-ci est accentuée par les nombreuses zones naturelles remarquables à protéger, la nécessité de préserver des terrains pour l'agriculture, les protections vis-à-vis des risques naturels, l'attraction des zones littorales, et les retards en matière d'infrastructures et de communications.

Face à ces espaces exigus, **l'évolution annuelle de la population y est forte**, voir très forte en Guyane, à Mayotte et à la Réunion.

De plus, la grande proportion de **jeunes de moins de 25 ans**, sauf en Martinique où la population âgée est en progression, constitue aujourd'hui, et encore plus demain, un défi à la fois pour l'emploi et pour l'habitat lorsqu'ils aspireront à un logement autonome.

LA POPULATION en 2005

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	SPM	Total OM	Métropole
Population	453 000	397 800	191 000	774 600	176 000	6 120	1 998 520	60 825 000
Densité /km2	266 hab	362 hab	2 hab	307 hab	471 hab	25 hab		110 hab
Evolution/an	1,21%	0,73%	2,6%	1,61%	3,30%	-0,5%	1,53%	0,57%

LA SITUATION DES MENAGES

Si l'on peut constater que les différences de revenus sont plus importantes qu'en métropole, la plupart des ménages ont des ressources très inférieures : **un PIB par habitant inférieur de moitié si l'on inclut Mayotte dans la moyenne, un pourcentage de bénéficiaires du RMI multiplié par 6, un taux de chômage multiplié par 2,5 en 2006.**

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	SPM	Total OM	Métropole
Ménages	163 000	155 900	54 000	250 850	36 940	2 410*	663 100	25 431 000
PIB/habitant	14108 €	15622 €	12858 €	13 300 €	3 960 €		11915 €	24933 €
RMI - RSO	21,3%	21,4%	23,8%	29,5%	so	1,0%	23,4%	3,9%
Chômage	24%	21,8%	18,3%	19%	27,2%	7,8%		8,6%

* RSO : revenu de solidarité

*1999

LES MENAGES ET LEUR HABITAT

En 1999, la proportion entre les propriétaires et les locataires était sensiblement identique à celle de la métropole, 56% et 44%, sauf en Guyane où elle était inversée : 40% et 60%, avec une forte proportion de locataires dans le parc privé (42%).

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	SPM	Total OM	Métropole
Rés principales	144 800	131 000	46 170	215 000	36 940*	2 410	576 320	23 810 160
Personnes/logt	2,89	2,88	3,34	3,26	4,80	2,58	3,18	2,42
Propriétaires	60,6%	57,6%	40,0%	53,8%	59,0%	72,8%	55,7%	54,7%
Locataires	39,4%	42,4%	60,0%	46,2%	41,0%	27,2%	44,3%	45,3%
dont parc public	20,6%	19,0%	16,2%	18,4%	nc	nc	17,7%	16,0%
dont parc privé	18,8%	26,4%	43,8%	27,8%	41,0%	nc	26,6%	20,6%

* 2002

En 2005, la taille moyenne des ménages varie de 2,6 personnes en Martinique à 4,8 personnes à Mayotte, contre 2,3 en métropole. Longtemps largement supérieure à la métropole, elle connaît aujourd'hui une baisse tendancielle.

Les bénéficiaires de l'allocation logement, 26% des ménages en moyenne (35,6% à la Réunion), contre 12,4% en métropole, reçoivent en moyenne 227 € par mois, contre 185 € en métropole.

La part des ménages habitant dans les logements locatifs sociaux, au nombre de 112 400 en 2005, est équivalente à celle de la métropole, autour de 17% des ménages. La population éligible à ces logements est beaucoup plus importante, comme en témoigne le nombre de demandes pratiquement égal au nombre de logements locatifs sociaux existants.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	SPM	Total OM	Métropole
Ménages	163 000	155 900	54 000	250 850	36 940*	2 410*	663 100	25 430 000
Taille moyenne	2,8	2,6	3,5	3,1	4,8	2,5	3,0	2,3
Allocataires de l'AL en 2005	36 700	35 000	11 000	89 200	50	so	171 950	3 162 000
% d'allocataires	22,5%	22,5%	20,4%	35,6%	ns	so	25,9%	12,4%
Montant de l'AL par mois	232 €	225 €	251 €	223 €	nc	so	227 €	185 €
Logements locatifs sociaux	28 800	25 000	9 610	48 830	ns	150	112 390	4 230 000
% ménages	17,7%	16,0%	17,8%	19,5%	ns	6,4%	17,0%	17%

* 2002 * 1999

Le CONFORT des LOGEMENTS en 1999 dans les DOM

Le parc des logements est particulièrement jeune : environ 50% ont moins de 20 ans.

Malgré des progrès importants en matière de confort, il reste encore beaucoup à faire pour les mettre à niveau : 13% des logements étaient des habitats de fortune et environ 64% n'étaient pas raccordés à l'égout en 1999.

De ce point de vue, la Guyane est particulièrement en retard, avec 14% de logements sans eau et plus de 20% sans baignoire ou douche et sans WC intérieurs.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total DOM
Nombre de logements	144 800	131 000	46 170	215 000	536 970
Sans électricité	3,6%	2,7%	10,1%	1,6%	3,1%
Sans eau		1,5%	14,1%	1,1%	
Sans eau chaude	60,8%	60,6%	63,7%	36,9%	51,4%
Sans baignoire ou douche	8,6%	4,9%	21,7%	7,5%	8,4%
Sans WC intérieurs	8,6%	4,5%	23,0%	9,0%	9,0%
Sans raccordement à l'égout	66,8%	60,7%	60,5%	63,9%	63,6%

L'insalubrité touche de nombreux logements (le rapport du sénateur TORRE sur le logement outre-mer estime que la proportion de logements que l'on peut classer insalubres est de 26,23% des résidences principales, contre 7,92% en métropole), sous des formes différentes : habitat illicite de fortune dans des zones sans infrastructures de base, souvent soumises aux risques naturels, habitat diffus et poches d'habitat dégradé dans les centres villes et les centres bourgs, etc.

Les besoins en réhabilitation et en restructuration de ces quartiers sont exceptionnels, bien supérieurs à ce que l'on constate en métropole.

L'ACTIVITE LOGEMENT OUTRE MER

La production de terrains constructibles et de logements neufs, la réhabilitation des logements anciens pour répondre aux besoins des habitants constituent, dans l'outre-mer comme en métropole, un enjeu exceptionnel.

De plus, elles représentent une part majeure de l'activité économique dans ces territoires.

Enfin, les marchés foncier et immobilier ultramarins ont des caractéristiques et des comportements différents de la métropole, dont la maîtrise par les pouvoirs publics est très variable..

1 - LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS DANS LES DOM ET A MAYOTTE

Environ **20 000 logements sont autorisés chaque année**, avec une majorité de logements individuels, 58% pour 42% de logements collectifs.

Dans les DOM, la part des logements locatifs aidés par l'Etat était d'environ 16% en 2005, avec des différences importantes entre les départements.

Les logements construits par les particuliers y représentent environ 55% des logements autorisés.

A Mayotte, la moitié des logements autorisés sont des logements en accession très sociale.

Bien que mal connue, la **production de logements défiscalisés** par les particuliers pour leurs résidences principales est significative, et les logements réalisés sous forme de SCI représentent environ 19% des logements autorisés en moyenne dans les DOM (25% à la Réunion).

Par ailleurs, l'outre-mer se caractérise par **une forte production de logements individuels illicites** (estimée à un nombre égal à 80% du nombre des logements autorisés en Guyane).

LOGEMENTS AUTORISES : nombre annuel moyen de logements de 2002 à 2005

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	OM
Logements autorisés	5 056	3 571	1 190	8 988	895	19 700
Logements locatifs sociaux	1 357	614	530	1 255	0	3 756
% logts locatifs sociaux	26,8%	17,2%	44,5%	14,0%	0,0%	19,1%
Particuliers	2 783	2 012	420	5 091	895	11 201
% particuliers	55,0%	56,3%	35,3%	56,6%	100,0%	56,8%
SCI	523	576	232*	2 284	0	3 615
% SCI	10,3%	16,1%	19,5%*	25,4%	0,0%	18,3%
Individuels	61,1%	43,6%	54,6%	52,0%	100%	57,9%
Collectifs	38,9%	56,4%	45,4%	48,0%	0%	42,1%

* chiffre élevé du fait d'une grosse opération à Cayenne

2 - LES LOGEMENTS AIDES PAR L'ETAT EN 2005 ET 2006

Plus de 10 000 logements sont aidés par l'Etat chaque année (65% neufs, 35% améliorés), avec des différences importantes entre les régions : forte part de la réhabilitation en Martinique (65%), forte part des constructions neuves en Guyane (82%) et à la Réunion (76%).

LOGEMENTS AIDES : nombre annuel moyen de logements en 2005 et 2006

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	OM
TOTAL	2 673	2 167	1 083	4 289	260	10 472
Logements neufs	1 643	767	892	3 274	260	6 836
% logements neufs	61,5%	35,4%	82,4%	76,3%	100%	65,3%
Logements réhabilités	1 030	1 400	191	1 015	0	3 636
% logts réhabilités	38,5%	64,6%	17,6%	23,7%	0,0%	34,7%

2. 1 - LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS NEUFS EN 2005 ET 2006

5000 logements locatifs sociaux et 2000 logements en accession sont aidés par l'Etat (hors défiscalisation) chaque année. On constate **une diminution sensible de l'accession très sociale**, de 3000 logements en 2002 à 1500 logements en 2005-2006.

De grandes différences existent entre les régions : le locatif est très majoritaire en Guadeloupe (92%) et en Guyane (90%), et faible en Martinique (54%). Il est absent à Mayotte.

La proportion de logements locatifs très sociaux par rapport à la production totale de logements locatifs sociaux, en Martinique (24%) et à la Réunion (33 %) est à souligner.

Les opérations de PLS (500 logements) prennent une place significative, se substituant au PLI qui n'a pas réussi dans les DOM.

Le PTZ (500 logements en 2005) rencontre des difficultés d'offre et de financement par les banques locales, le PTZ DOM (40% du prix de revient) ne sera opérationnel qu'en 2007.

LOGEMENTS NEUFS : nombre annuel moyen de logements en 2005 et 2006

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	OM
LOCATIFS SOCIAUX	1 517	415	803	2 152	0	4 887
LLS	1 107	315	573	1291	0	3 286
LLTS	241	100	82	625	0	1 048
PLS	169	0	148	236	0	553
ACCESSION	126	352	89	1 122	260	1 949
LES	87	180	68	880	260	1 475
PTZ (en 2005)	39	172	21	242	0	474
TOTAL NEUFS	1 643	767	892	3 274	260	6 836
% Locatif	92,3%	54,1%	90,0%	65,7%	0,0%	71,5%
% Accession	7,7%	45,9%	10,0%	34,3%	100,0%	28,5%

La construction de logements locatifs sociaux neufs ne permet pas d'absorber l'augmentation du nombre de ménages et la décohabitation, dans les logements souvent suroccupés.

De ce point de vue, la Guadeloupe, avec un taux de près de 40%, est la région qui couvre le mieux les ménages supplémentaires, grâce à une production soutenue de nouveaux logements locatifs sociaux.

AUGMENTATION ANNUELLE DU PARC LOCATIF SOCIAL dans les DOM : moyenne 2005-2006

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM
Parc des logements locatifs sociaux en 2005	28 800	25 000	9 610	48 830	112 240
Nombre de logements locatifs sociaux pour 100 ménages	17,67	16,04	17,80	19,47	18,00
Construction neuve annuelle (LLS - LLTS) en 2005-2006	1 348	415	655	1 916	4 334
Augmentation du parc	0,47%	0,17%	0,68%	0,39%	0,39%
Augmentation des ménages	1,21%	0,73%	2,60%	1,61%	1,36%
Couverture de l'augmentation des nouveaux ménages	39%	23%	26%	24%	29%

2. 2 - LA REHABILITATION DANS LES DOM EN 2005 ET 2006

Le nombre de logements réhabilités dans le parc social (670 logements) est sans commune mesure avec les besoins. Bien qu'il s'agisse d'un patrimoine jeune, sa dégradation accélérée, due notamment aux conditions climatiques, le retard vis-à-vis des nouvelles normes de confort, la sécurité (notamment en matière sismique aux Antilles) justifieraient une activité plus soutenue.

Dans le parc privé, on constate une activité significative d'amélioration des logements occupés par leurs propriétaires (2500 logements), sauf en Guyane. C'est le cas en particulier à la Martinique où l'action en faveur des personnes âgées a été renforcée.

Par contre, l'amélioration du parc locatif privé (460 logements) est insignifiante par rapport à son état de dégradation et d'inconfort, alors qu'il accueille 26% des ménages en moyenne dans les DOM (42% en Guyane).

REHABILITATION dans les DOM : nombre annuel moyen de logements en 2005 et 2006

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM
Locatif social	237	185	38	210	670
Propriétaires occupants	713	937	70	787	2 507
Locatif privé (ANAH)	80	278	83	18	459
TOTAL Réhabilitation	1 030	1 400	191	1 015	3 636
% public	23,0%	13,2%	19,9%	20,7%	18,4%
% privé	77,0%	86,8%	80,1%	79,3%	81,6%

3 - L'AMENAGEMENT EN 2005-2006

L'insalubrité, le sous-équipement des terrains occupés, les besoins d'équipement de nouvelles zones urbaines restent préoccupants outre-mer.

Les financements dédiés à la mise à niveau des quartiers anciens et nouveaux, et à l'aide à la réalisation de logements sociaux représentent des montants significatifs, notamment à travers les FRAFU, qui associent les financements de l'Etat, de l'Europe, des régions et des départements.

Les montants engagés dans chaque département sont fonction des volontés politiques locales, des autres besoins en matière d'équipements d'infrastructures, des coûts fonciers, des projets présentés, et des disponibilités effectives en fin de période d'exécution des CPER et de DOCUP (2005-2006).

AMENAGEMENT : montants annuels moyens engagés en 2005 et 2006

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	OM
RHI	7,09 M€	4,00 M€	10,23 M€	22,73 M€	8,45 M€	52,50 M€
FRAFU Etat	5,45 M€	1,59 M€	6,34 M€	7,33 M€	so	20,71 M€
FRAFU Total	6,61 M€	4,03 M€	11,25 M€	-nc	so	nc

4 - L'ALLOCATION LOGEMENT DANS LES DOM EN 2005

172 000 ménages, soit 27,6% du total,, ont bénéficié d'une aide globale de 474 M€ en 2005.

Depuis l'unification des barèmes des aides personnelles au logement du secteur locatif en 2002, les montants alloués aux DOM représentent 6, 9% des crédits consacrés à cette prestation.

ALLOCATION LOGEMENT dans les DOM en 2005

ALF	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total DOM	France
Bénéficiaires	24 000	21 800	8 200	57 400	111 400	1 098 000
Montants	77,1 M€	68,3 M€	28,0 M€	178,7 M€	352,1 M€	3 026 M€
Aide moyenne	268 €	261 €	285 €	259 €	263 €	230 €
ALS	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total DOM	France
Bénéficiaires	12 700	13 200	2 800	31 800	60 600	2 064 000
Montants	25,8 M€	26,5 M€	6,4 M€	63,1 M€	121,8 M€	3 851 M€
Aide moyenne	169 €	167 €	190 €	165 €	167 €	155 €

ERRATUM

LES MENAGES ET LEUR LOGEMENT OUTRE MER

LES MENAGES ET LEUR HABITAT

Les bénéficiaires de l'allocation logement, 26% des ménages en moyenne (35,6% à la Réunion), contre 22,1% en métropole, si l'on tient compte de l'APL, ils reçoivent en moyenne 227 € par mois, contre 185 € en métropole.

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	SPM	Total OM	Métropole
Ménages	163 000	155 900	54 000	250 850	36 940*	2 410*	663 100	25 430 000
Allocataires de l'AL en 2005	36 700	35 000	11 000	89 200	50	so	171 950	5 628 000*
% d'allocataires	22,5%	22,5%	20,4%	35,6%	ns	so	25,9%	22,1%
Montant de l'AL par mois	232 €	225 €	251 €	223 €	nc	so	227 €	185 €

* 2002 * 1999

* yc l'APL

L'ACTIVITE LOGEMENT OUTRE MER

4 - L'ALLOCATION LOGEMENT DANS LES DOM EN 2005

172 000 ménages, soit 27,6% du total,, ont bénéficié d'une aide globale de 474 M€ en 2005. Depuis l'unification des barèmes des aides personnelles au logement du secteur locatif en 2002, les montants alloués aux DOM représentent **3,6 %** des crédits consacrés à cette prestation (**12 830 M€, dont 6 877 M€ ALF et ALS**).

ALLOCATION LOGEMENT dans les DOM en 2005

ALF	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total DOM	Métropole
Bénéficiaires	24 000	21 800	8 200	57 400	111 400	1 098 000
Montants	77,1 M€	68,3 M€	28,0 M€	178,7 M€	352,1 M€	3 026 M€
Aide moyenne	268 €	261 €	285 €	259 €	263 €	230 €
ALS	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Total DOM	France
Bénéficiaires	12 700	13 200	2 800	31 800	60 600	2 064 000
Montants	25,8 M€	26,5 M€	6,4 M€	63,1 M€	121,8 M€	3 851 M€
Aide moyenne	169 €	167 €	190 €	165 €	167 €	155 €

**Ministère de l'Emploi,
de la Cohésion sociale et du Logement**
Contact presse : 01 44 38 22 03
www.cohesionsociale.gouv.fr
www.logement.gouv.fr

Ministère de l'Outre-Mer
Contact presse : 01 53 69 26 74
www.outre-mer.gouv.fr