



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

PLAN LOGEMENT OUTRE-MER

2019 – 2022

A la suite des Assises des outre-mer, Le livre bleu, remis au Président de la République en juin 2018, a placé le logement au cœur des priorités de l'Etat.

Le logement est une préoccupation forte des ultra-marins. Alors que le parc dans les 5 DROM compte de l'ordre de 155 000 logements sociaux, 60 000 ménages ultramarins sont en attente d'un logement social. Il est également constaté un nombre de logements indécents ou insalubres sans commune mesure avec la métropole. Par ailleurs, et paradoxalement, le nombre de logements vacants dans les parcs public et privé est nettement supérieur en proportion à l'hexagone (120 000 logements vacants dont 5 000 logements sociaux, ce qui représente un ratio de 13% du parc de logements contre 8% dans l'hexagone).

Afin de donner un nouvel élan à la politique du logement en outre-mer, les ministres des outre-mer et du logement ont ouvert le 31 janvier 2019 la Conférence logement destinée à mobiliser l'ensemble des partenaires. Cette conférence s'est déclinée en plusieurs ateliers nationaux et territoriaux. En tout, ce sont près de 400 participants qui ont pu s'exprimer sur le bilan du plan logement outre-mer 2015-2019 mis en place sous le précédent quinquennat, sur leurs attentes et leurs propositions pour redynamiser la politique du logement outre-mer au cours des prochaines années.

À travers la conférence du logement outre-mer, les acteurs ont exprimé également plusieurs attentes précises : le rétablissement de l'Allocation logement accession ; le maintien de l'effort budgétaire de l'État sur la politique du logement outre-mer dans un contexte très contraint pour les finances publiques ; le renforcement du pilotage par l'État, à la fois en termes de planification et de programmation et en partenariat étroit avec les collectivités et les opérateurs ; l'adaptation des dispositifs aux besoins particuliers de chacun des territoires ; la simplification des normes et le recours aux matériaux locaux, afin de maîtriser les coûts de construction et de réhabilitation ; la prise en compte du vieillissement démographique ; l'accompagnement des collectivités locales dans leur politique de l'habitat, etc.

Les conclusions de cette concertation ont été présentées par les ministres des outre-mer et du logement aux principaux acteurs du logement le 10 juillet. Ces conclusions ont nourri le présent plan logement outre-mer qui regroupe 77 mesures autour de 4 axes :

- mieux connaître et mieux planifier pour mieux construire ;
- adapter l'offre aux besoins des territoires ;
- maîtriser les coûts de construction et de réhabilitation ;
- accompagner les collectivités territoriales en matière de foncier et d'aménagement.

Ce plan constitue la feuille de route de l'Etat, de ses opérateurs (ANRU, ANAH, EPFA) et de ses partenaires (Caisse des dépôts, Action Logement) pour la période 2019-2020. Il devra faire l'objet d'une déclinaison spécifique pour chaque territoire tenant compte de la réalité de ses besoins et des objectifs pluriannuels que s'assignent l'Etat et les acteurs de la politique du logement. Ainsi, des plans territoriaux seront négociés par chaque préfet avec les acteurs locaux au cours du dernier trimestre 2019.

Sommaire

Introduction	2
Axe 1 : mieux connaître et mieux planifier pour mieux construire	4
1.1. Mieux connaître les besoins	4
1.2. Mieux faire connaître les données du logement et la réalisation des objectifs du plan logement	7
1.3. Renforcer l'appui de l'Etat aux collectivités pour améliorer les outils de planification	8
Axe 2 : Adapter l'offre aux besoins des territoires	11
2.1. En matière de construction de logements sociaux : adopter une démarche plus qualitative	11
2.2. Dynamiser la réhabilitation du parc social et privé vieillissant	14
2.3. Mieux prendre en compte certains publics cibles : personnes âgées, personnes handicapées, jeunes, personnes particulièrement vulnérables	17
2.4. Refonder la politique d'accès sociale à la propriété	18
2.5. En Guyane et à Mayotte, expérimenter de nouveaux modes de construction pour lutter contre l'habitat indigne et informel et adapter l'offre de logement aux réalités sociales	19
Axe 3 : Maîtriser les coûts de construction et de réhabilitation	21
3.1. Accroître la transparence sur la formation des prix	21
3.2. Développer les filières de production de matériaux locaux	23
3.3. Adapter les réglementations et normes existantes aux réalités des outre-mer	25
3.4. Soutenir les initiatives pour stimuler la concurrence	27
3.5. Traiter le cas spécifique de l'amiante	29
Axe 4 : Accompagner les collectivités en matière de foncier et d'aménagement	31
4.1. Faciliter la mobilisation du foncier	31
4.2. Lutter contre la spéculation foncière	33
4.3. Accompagner les collectivités dans leur rôle d'aménageur	34
Dispositions finales : gouvernance et évaluation du plan	36
5.1. Suivi du plan national	36
5.2. Déclinaison territoriale du plan national	37
5.3. Evaluation du plan	37

Une politique du logement efficace dans les départements d'outre-mer suppose que l'offre corresponde à la demande. Le préalable est que les acteurs du logement disposent d'une connaissance fine des caractéristiques de l'offre et de la demande, ainsi que des conditions de fonctionnement du marché de l'habitat. Pour y parvenir, il convient de monter en gamme en termes de compétences et d'outils de connaissance, notamment par un meilleur partage des données recueillies par les différents acteurs du logement, qu'elles soient nationales ou territoriales. Par ailleurs, il est nécessaire d'amplifier l'appui de l'État en matière d'ingénierie au profit des différents acteurs, et d'affirmer son rôle en matière de planification opérationnelle, aux côtés des collectivités territoriales compétentes.

1.1. Mieux connaître les besoins

Afin de mieux connaître les besoins en logements et d'ajuster les ressources publiques à mobiliser pour y répondre, il est décidé, d'une part, de réserver au sein de la ligne budgétaire unique (LBU) un volume de crédits dédiés à cet effet et, d'autre part, de déployer de nouveaux outils de connaissance.

Mesure 1.1.1 : Prévoir au sein de la LBU dès 2020 une enveloppe "ingénierie" à disposition des DEAL.

Une enveloppe de crédits d'ingénierie, au sein de la LBU, sera dédiée à la réalisation d'études dans le domaine du logement et de l'urbanisme, et au soutien à la planification. A la disposition des DEAL, elle permettra d'anticiper les évolutions des besoins et d'adapter la mise en œuvre de la politique du logement dans les DROM.

Ainsi, l'accent devra être mis sur :

- le lancement d'enquêtes/études pour mieux connaître le parc locatif privé, le niveau de loyers pratiqués, les parcours résidentiels, l'habitat indigne/insalubre, le logement des publics particuliers (personnes âgées, jeunes, personnes handicapées) et les copropriétés dégradées ;
- le soutien à la réalisation d'études triennales de territorialisation des besoins par chaque EPCI ;
- l'appui à l'élaboration des documents de planification des collectivités locales ;
- le financement de maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS), à l'instar de celles réalisées en Guyane.
- le lancement d'études dans le cadre du programme Action cœur de ville, l'apport de LBU pouvant compléter le soutien de l'ANAH et de la Banque des Territoires en ingénierie.

Mesure 1.1.2 : Mettre en place dans chaque territoire des observatoires locaux du foncier, du logement et de l'habitat, intégrant le suivi du gisement de foncier, des loyers privés, des transactions et des copropriétés dégradées.

A l'instar de ce qui existe dans l'hexagone et à la Réunion, ces observatoires seront mis en place dans l'ensemble des DROM. Ils auront pour objectif prioritaire de palier le défaut actuel de connaissance du gisement de foncier, de l'évolution des loyers privés, du coût des transactions et des copropriétés dégradées.

L'accès aux données fera l'objet d'un partage sur une plateforme commune dédiée aux observatoires des loyers et au suivi du foncier. L'ensemble des services de l'Etat producteurs de données, dont les DRFIP, devront y être associés.

Le Ministère des outre-mer participera au cofinancement de ces observatoires locaux. Pour ce qui concerne le sujet des copropriétés dégradées, un financement de l'Anah et un partenariat avec les établissements publics fonciers locaux et les établissements publics fonciers et d'aménagement seront recherchés.

Mesure 1.1.3 : Déployer l'outil « OTELO » en veillant à l'adapter à moyen terme.

La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (Ministère de la ville et du logement) a lancé de novembre 2015 à juillet 2016 une démarche sur « la territorialisation de la production de logements » avec l'appui du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP). Il s'agit de faire converger l'offre et la demande de logements tout en assurant la satisfaction des besoins en logements des ménages.

La démarche poursuit trois objectifs :

- mieux outiller les services déconcentrés de l'État et ceux des collectivités territoriales afin de les aider à estimer leurs besoins en logements à une maille territoriale fine (ex : EPCI...) ;
- améliorer l'articulation entre les documents de programmation relatifs à l'habitat et ceux relatifs à l'urbanisme ;
- favoriser le passage de l'objectif à la réalisation concrète de logements, en dynamisant les filières de production.

L'applicatif « OTELO » (*outil de territorialisation de l'offre de logements*) permet une meilleure estimation des besoins en logements et s'articule autour de quatre volets :

- le choix des mailles d'analyse (*zone d'emploi*), de travail (*commune*) et de restitution (*EPCI*) ;
- l'évaluation des besoins en logements au niveau de la zone d'emploi ;
- la ventilation des besoins au niveau de la commune et leur agrégation au niveau de l'EPCI ;
- la traduction des besoins en logements en objectifs de construction en prenant en compte les stratégies locales d'aménagement et de l'habitat (*notamment les capacités de construction des territoires*) ;

Opérationnel dans les DROM depuis la fin du 1er semestre 2019, il sera désormais l'outil de référence pour les DEAL. A moyen terme, il sera nécessaire d'identifier les adaptations nécessaires pour accroître les fonctionnalités.

Mesure 1.1.4 : Veiller à une fiabilisation par les bailleurs sociaux du système d'information du répertoire du patrimoine des logements sociaux (RPLS) et déployer en outre-mer l'application SELFY en 2020 pour les logements-foyers.

Le RPLS a pour objectif de dresser l'état global du parc de logements locatifs des bailleurs sociaux au 1er janvier de chaque année. Mis en place depuis 2011, il est alimenté par les informations transmises par les bailleurs sociaux.

Le constat global est que les bailleurs sociaux doivent améliorer leur pratique en la matière conformément à leurs obligations réglementaires. Le Ministère de la ville et du logement examinera les conditions et modalités de renforcement du dispositif actuel et de mise en place d'un système de contrôle pour les bailleurs qui ne remplissent pas le RPLS, avant la fin de l'année 2020.

Par ailleurs, le système d'enregistrement des logements-foyers (SELFy) sera également déployé dans les territoires ultra-marins. Préalablement à la première collecte qui interviendra en 2020, la totalité des logements-foyers existants devra avoir été immatriculée par les bailleurs propriétaires.

Mesure 1.1.5 : Etendre aux outre-mer l'application basée sur l' « Occupation du parc social » (OPS) pilotée par le GIP-SNE (système national d'enregistrement) associant le Ministère de la ville et du logement et l'USH.

Les DROM seront intégrés au périmètre de l'enquête OPS qui permet de mieux connaître les caractéristiques et socio-économiques des occupants du parc social. Des contacts sont d'ores et déjà pris entre le GIP SNE et les bailleurs ultra-marins afin d'avancer sur la collecte des données pour l'année 2019. Le portail géographique du GIP SNE sera ouvert au Ministère des outre-mer prochainement, permettant ainsi le partage d'informations relatives à l'occupation du parc social dans les DROM.

Mesure 1.1.6 : Le Ministère des outre-mer travaillera avec l'INSEE pour mener des extensions de l'enquête ENL aux DROM, selon une méthodologie spécifique, et évaluer le besoin en logement en paramétrant plus finement les hypothèses des modèles existants.

L'enquête nationale sur le logement (ENL), réalisée par l'INSEE depuis 1955 tous les 3 à 6 ans, a pour principal objectif d'étudier l'état et la structure du parc de logements en France et les conditions d'occupation par les ménages de leur résidence principale. Les thématiques relatives aux conditions de logement des ménages en logement ordinaire y sont abordées de manière particulièrement détaillée (*caractéristiques physiques du parc de logements, qualité de l'habitat, modalités juridiques d'occupation du logement, difficultés d'accès au logement, solvabilité des ménages, dépenses associées au logement, ressources perçues par les différents membres du ménage etc.*).

Un travail sera engagé par le Ministère des outre-mer et l'INSEE pour étendre ces enquêtes aux DROM, en adaptant la méthodologie. Le ministère des outre-mer prendra en charge les coûts éventuels de ces extensions.

De même, les méthodologies d'évaluation des besoins en logement, fondées sur le « point mort », n'apparaissent pas toujours pertinentes en outre-mer compte tenu des évolutions démographiques, des flux migratoires et de la prégnance de l'habitat informel et insalubre. Une démarche sera engagée avec l'INSEE pour améliorer les modèles de projection des besoins futurs.

1.2. Mieux faire connaître les données du logement et la réalisation des objectifs du plan logement outre-mer

L'élaboration du plan logement pour la période 2019-2022 et de ses déclinaisons territoriales aura mobilisé l'ensemble des acteurs du logement. Ceux-ci sont demandeurs, tout comme les services de l'État au niveau local et national, de partage d'informations sur le logement social. Des outils de suivi doivent être mis en place pour permettre des analyses croisées sur la réalisation des objectifs territorialisés du plan logement outre-mer.

Enfin, il est important que l'Etat puisse rendre compte de son action, auprès des populations, sur l'une des politiques publiques les plus importantes pour ces territoires. Des outils de communication grand public seront élaborés afin de mieux faire connaître les moyens mobilisés et les résultats obtenus dans chaque territoire.

Mesure 1.2.1 : Elabrer (Ministère des outre-mer et Ministère de la ville et du logement) chaque année un tableau de bord du logement ultra-marin, avec l'ensemble des données disponibles au niveau central et local, et en s'appuyant sur le tableau de bord du logement standardisé établi par le Ministère de la ville et du logement en 2018.

Mesure 1.2.2 : La nouvelle version du document public du Ministère de la ville et du logement, « synthèse du bilan des aides aux LLS », intégrera à compter de 2019 un document de 4 pages informatif par DROM, avec les principales données de production, par territoire, en année N-1.

Mesure 1.2.3 : Publier annuellement une plaquette de communication élaborée et partagée avec l'ensemble des partenaires résumant l'effort de l'Etat en faveur du logement social dans les DROM.

Mesure 1.2.4 : diffuser, sur le site transparence de chaque préfecture, un bilan annuel de mise en œuvre du plan logement outre-mer permettant de mesurer l'atteinte des objectifs fixés.

Ces quatre mesures permettront de mieux faire connaître la politique du logement outre-mer.

Mesure 1.2.5 : Etablir des indicateurs pour les organismes de logements sociaux, en étendant celui mis en place pour les SIDOM (*sociétés immobilières des DROM*).

CDC Habitat a réalisé une étude comparative portant sur les ratios de gestion et de performance des six SIDOM dont elle est devenue un actionnaire de référence depuis 2018 afin d'en améliorer le pilotage et de leur fixer des objectifs de production dans le cadre de plans de développement de moyen terme.

Il est nécessaire de mieux connaître l'activité des 21 bailleurs sociaux présents dans les DROM, en

produisant, pour chacun d'entre eux, des indicateurs de gestion afin d'orienter de façon plus efficace les financements de la LBU sur les priorités que l'Etat souhaite fixer. Leur élaboration sera réalisée, en 2020, en lien avec le Ministère de la ville et du logement qui dispose des dossiers individuels de situation des bailleurs (*DIS*).

Ils intégreront trois indicateurs complémentaires au suivi des SIDOM afin d'évaluer au mieux les efforts des organismes et leur contribution à l'intérêt social : l'effort d'investissement des organismes (taux d'investissement par rapport à la capacité d'investissement), la performance à caractère sociale (taux de locataires allocataires AL, taux d'attribution de logement aux populations vulnérables, investissements réalisés pour l'accompagnement social), la performance en matière de loyers pratiqués (programmes neufs et gestion de l'évolution des loyers dans le parc existant).

1.3. Renforcer l'appui de l'Etat aux collectivités pour améliorer les outils de planification

Les évolutions législatives précédentes ont imposé aux communes de transformer leur Plan d'Occupation des Sols (POS) en Plan Local d'Urbanisme (PLU). En outre-mer, beaucoup de collectivités n'ont pu faire cette démarche et certaines se retrouvent régies de fait par le Règlement National d'Urbanisme (RNU) fragilisant d'autant la mise en œuvre de politiques publiques axées sur le logement.

Le plan logement outre-mer ne trouvera son efficacité que s'il peut s'appuyer sur des documents de planification territoriale véritablement adaptés aux enjeux locaux définissant la destination des terrains et le contenu de programmes immobiliers, projetant le positionnement des équipements, et prenant en compte les questions de mobilité et d'artificialisation des sols.

Ainsi, à travers la mise en œuvre de ce nouveau PLOM, l'État s'engage à accompagner les collectivités dans l'élaboration de leurs documents de planification et à faciliter le suivi de leur réalisation, et renforcer son rôle de pilotage dans ce domaine.

Mesure 1.3.1 : Réviser les dispositions législatives sur les SAR dans le sens d'une planification plus agile, notamment en facilitant les conditions de mise en œuvre de la procédure de modification.

Le Schéma d'Aménagement Régional reste la référence en matière de planification territoriale des territoires d'Outre-mer.

Néanmoins, les procédures administratives imposées par la législation compliquent son évolution, pourtant rendue nécessaire au regard des situations particulières, limitant ainsi la capacité du SAR à s'adapter à de nouvelles opportunités.

Il paraît donc essentiel que le cadre législatif évolue pour permettre plus facilement des modifications simples lorsque celles-ci respectent l'économie générale du SAR existant.

Le projet d'ordonnance de révision SAR, dont l'élaboration a fait l'objet d'une concertation avec les collectivités, sera adopté à l'automne 2019.

Mesure 1.3.2 : Adopter une démarche volontariste dans les SAR pour favoriser un urbanisme plus dense et coordonné avec les politiques de mobilité, de transition écologique et de développement économique dans le cadre d'une approche globale d'aménagement du territoire.

La plupart des SAR sont relativement anciens. Leur révision permettrait d'intégrer l'ensemble des nouvelles approches proposant un urbanisme plus résilient face aux aléas naturels et privilégiant de manière affirmée et mesurable la mixité sociale, les mobilités douces, la transition énergétique et la mise en valeur du patrimoine naturel, bâti et culturel.

Dans cette optique, le SAR de Mayotte, en cours d'élaboration, devra représenter cette nouvelle génération de documents de planification alliant prospective, stratégie et projet de territoire.

Mesure 1.3.3 : Soutenir via l'enveloppe « ingénierie » de la LBU la modernisation des PLH et des PLUI.

L'utilisation de la LBU a été essentiellement orientée vers le financement de la production de logements.

Dans le cadre de ce nouveau plan logement, les crédits de la LBU pourront être mobilisés afin d'accompagner les collectivités dans l'élaboration ou la mise à jour des documents de planification (PLU et PLH) nécessaires à la dynamisation de la politique du logement.

Axe n°2 : adapter l'offre aux besoins des territoires
--

L'accès au logement et la lutte contre le mal-logement constituent en outre-mer un défi social majeur compte tenu de l'ampleur des besoins de logements et de la rareté de l'offre disponible. L'habitat indigne est estimé à 110 000 logements dans ces territoires. Les conditions de confort sont insuffisantes, les logements fréquemment surpeuplés. L'offre n'est pas encore suffisamment ajustée à ces réalités.

Toutefois, les cinq départements outre-mer sont confrontés à des situations relativement hétérogènes. Certains territoires enregistrent une diminution des poches d'insalubrité mais doivent de plus en plus faire face à des cas isolés, plus difficiles à identifier et à traiter. D'autres connaissent une forte dégradation du parc privé, notamment au sein de copropriétés dégradées. Les Antilles et dans une moindre mesure à La Réunion doivent faire face au vieillissement de la population. Enfin, Mayotte et la Guyane subissent un accroissement de l'habitat spontané, inorganisé, essentiellement précaire, qui se développe sous la pression démographique.

A l'évidence, une meilleure prise en compte des spécificités locales est nécessaire afin que les territoires ultramarins puissent accélérer la production de logements adaptés à leurs besoins.

L'approche quantitative de développement du parc social doit donc être associée à une démarche plus qualitative : meilleure intégration dans le tissu urbain, adaptation aux exigences climatiques et écologiques, réponse aux besoins des publics les plus en difficulté.

De plus, la politique du logement en outre-mer doit mieux investir le parc privé dont la capacité est sous-utilisée, notamment en centre-ville où la vacance est prédominante. Les opérations globales de réhabilitation soutenues par l'Anah (type Opah, Opah RU, PIG, ...) et par le programme Action cœur de ville sont à privilégier par rapport aux interventions d'amélioration de l'habitat dans le diffus. Là encore, des adaptations seront nécessaires.

Enfin, une politique spécifique de lutte contre l'habitat spontané et précaire est indispensable à Mayotte et en Guyane.

2.1. En matière de construction de logements sociaux : adopter une démarche plus qualitative

Mesure 2.1.1 : Sortir d'une logique d'objectifs uniquement quantitatifs. A partir de 2020, les objectifs annuels assignés à chaque territoire seront désormais à la fois quantitatifs, par type de produits, et qualitatifs, selon une grille d'objectifs adaptée à chaque territoire.

Afin de construire une politique de long terme, la priorisation des interventions de constructions de logements s'accompagnera à partir de 2020 de la mise en place de grilles d'objectifs par territoire élaborées à l'issue d'un travail d'identification de potentialités d'accueil des territoires, d'interventions en termes d'aménagement urbain dans les secteurs, et surtout d'une meilleure adaptation aux besoins de la population. Ces grilles seront explicitées dans les déclinaisons locales du présent plan.

Seront notamment distingués des objectifs par types de produits (LLS, LLTS) ou d'opérations (constructions neuve/réhabilitation).

Mesure 2.1.2 : L'Etat engagera une démarche approfondie de planification avec les OLS dans le cadre des conventions d'utilité sociale, et de contractualisation avec les collectivités pour permettre une trajectoire des besoins de LBU sur plusieurs années en cohérence avec les programmations des OLS et les PLH, et s'assurer du respect de l'objectif de 30 % de LLTS, à horizon 2022.

En dépit des objectifs fixés et des moyens déployés, les besoins en logements sociaux demeurent importants dans les territoires ultramarins. Afin de s'inscrire dans une dynamique globale répondant aux objectifs chiffrés, il apparaît nécessaire de renforcer la programmation dans le domaine. A cet effet, il convient que chaque territoire s'engage dans une démarche de planification pluriannuelle en partenariat avec les acteurs, notamment les organismes de logement social. Cette approche pourra permettre une meilleure lisibilité sur le moyen terme et donc un meilleur calibrage des fonds de la ligne budgétaire unique (LBU).

Aussi, le développement de l'offre de logements par les maîtres d'ouvrages sociaux sera mieux précisé dans le cadre des conventions d'utilité sociale pour notamment déterminer un niveau suffisant de logements locatifs très sociaux (au moins 30%), le type de logements et leur localisation, les niveaux de loyers, de plafonds de ressources, etc. Une contractualisation entre les collectivités et le représentant de l'Etat dans le département sera également privilégiée.

Mesure 2.1.3 : Etudier l'intérêt de revoir les paramètres de financement du LLTS par la LBU pour le rendre plus attractif, sur le modèle du « PLAI adapté » en métropole, et d'harmoniser les outils d'instruction du LLS et du LLTS entre les différents territoires.

Afin de dynamiser les d'opérations de type LLTS, insuffisamment nombreuses dans certains territoires ultramarins alors qu'elles sont pourtant nécessaires compte-tenu des niveaux de revenus des populations, une modulation des subventions de l'Etat, via la LBU, sera étudiée.

En métropole, le programme de logements très sociaux à bas niveau de quittance a permis de développer une offre nouvelle. Sous réserve de contreparties sociales (maîtrise des loyers et charges, gestion locative adaptée), ce programme octroie, via un fonds dédié, une subvention spécifique complémentaire, incitant les opérateurs à produire davantage de logements très sociaux, avec un accompagnement social renforcé. Le ministère des outre-mer étudiera son adaptation en outre-mer.

Par ailleurs, les bailleurs sociaux ont signalé des divergences dans les pratiques d’instruction des DREAL, notamment en termes de pièces demandées pour la construction de logements sociaux. Une harmonisation des outils d’instruction sera étudiée, tout en laissant la marge de manœuvre nécessaire aux services locaux pour paramétrer les dispositifs de soutien en fonction des réalités locales.

Mesure 2.1.4 : Revoir les paramètres de financement par la LBU des opérations de petite taille dans le tissu urbain, nécessitant la réhabilitation de bâtiments anciens pour produire de nouveaux logements sociaux.

La plupart des organismes de logements sociaux présents en outre-mer hésite à se lancer dans des opérations de petite taille (faible nombre de logements) au sein du tissu urbain, faute de pouvoir équilibrer financièrement lesdites opérations. Plus rentables du fait des économies d’échelles qu’elles peuvent engendrer, les opérations de plus grande ampleur sont privilégiées.

Afin de permettre une production plus efficiente de logements sociaux au sein des zones dites « tendues », il apparaît toutefois nécessaire d’investir ce que l’on appelle communément les « dents creuses », et plus globalement la réhabilitation de bâtiments anciens pour produire de nouveaux logements sociaux.

Pour permettre aux organismes de logements sociaux de se positionner sur ces produits, il convient d’étudier une révision de leurs paramètres de financement, notamment en termes de subvention allouée par l’État via la LBU. Cette révision portera sur le montant de l’assiette de subvention ou sur son taux au sein du plan de financement d’une opération.

Mesure 2.1.5 : Accélérer les procédures de garanties de prêts.

La réduction des délais de procédures de garanties de prêts est une condition de l’accélération attendue de la construction de logements sociaux.

La révision du contrat de d’objectif et de performance de la CGLLS sera l’occasion d’améliorer les délais de la procédure de garantie des prêts CDC, dans le cadre du rôle de la CGLLS, qui n’intervient qu’en second niveau, lorsque les collectivités locales ne peuvent le faire, et sous réserve que les dossiers présentés par les bailleurs respectent les pré-requis.

Mesure 2.1.6 : Revoir les critères d’attribution de LBU en fonction des surfaces, en veillant à objectiver les éventuelles différences territoriales en fonction des besoins.

Pour ouvrir droit à la subvention de l’Etat, les logements sociaux de types LLS et LLTS doivent avoir une surface supérieure aux seuils fixés par l’arrêté du 14 mars 2011. Est prise en compte la surface habitable intérieure du logement, ainsi que la varangue (ou terrasse couverte) dans la limite de 14 m², sous réserve que celle-ci ait des caractéristiques définies (fermeture des surfaces sur les côtés, surface et largeur).

Ces règles peuvent apparaître contraignantes et non-optimales dans certains contextes ultramarins. Pour pouvoir bénéficier de la subvention de l'Etat, certaines opérations font une application parfois aléatoire de cette réglementation, notamment sur la détermination de la nature « intérieure » ou « extérieure » de la surface du logement.

Réinterroger les critères d'attribution de LBU en fonction des surfaces de logements est donc nécessaire dans les 5 DROM. Cet exercice pourrait permettre d'envisager la révision de l'arrêté du 14 mars 2011, afin de mieux prendre en compte les spécificités des différents territoires, tout en évitant des divergences non justifiées.

Mesure 2.1.7 : Lancer une mission d'évaluation sur les taux de vacances élevés.

Les DROM sont confrontés à des taux de vacances élevés, dans les parcs public comme privé. Il convient de mieux en comprendre les causes et les conséquences afin d'identifier les moyens pour y remédier. Le CGEDD sera mobilisé en ce sens.

Mesure 2.1.8 : Revoir les règles de calcul du quota de PLS par territoire

Il sera proposé, dans le cadre du projet de loi de finance 2020, de réviser les règles de calcul du quota de PLS, en lissant sur trois ans le volume retenu pour fixer le quota de PLS par territoire, et non plus sur la seule année n-1. Cette mesure évitera qu'une baisse temporaire de livraison de logements sociaux n'impacte trop fortement le quota de PLS.

2.2. Dynamiser la réhabilitation du parc social et privé vieillissant

Mesure 2.2.1 : Etendre le crédit d'impôt de l'article 244 quater X du CGI aux opérations de réhabilitation du parc social ancien existant des OLS dans les quartiers politiques de la ville, ainsi qu'aux opérations de démolition, dans le cadre du projet de loi de finance pour 2020.

Jusqu'à présent, le crédit d'impôt de l'article 244 quater X n'est pas ouvert aux opérations de réhabilitation du parc ancien existant des bailleurs sociaux, à l'exception des quartiers NPNRU ou des acquisitions de logements. Il s'en suit un biais dans le financement des opérations de logement, privilégiant les constructions nouvelles aux réhabilitations du parc ancien, alors même que l'enjeu prioritaire dans certains territoires, notamment les Antilles, est aujourd'hui la réhabilitation du parc ancien. Par ailleurs, il y a parfois une incohérence à faciliter la réhabilitation en secteur NPNRU alors même que des quartiers comparables mitoyens ne peuvent bénéficier des mêmes facilités.

De même, l'expérience montre que les opérations de démolition/reconstruction, peinent à trouver leur financement compte tenu des surcoûts, notamment liés à l'amiante (démolition des tours Gabarre en Guadeloupe, des tours Floralias en Guyane).

Afin de mettre fin à ces difficultés, le crédit d'impôt prévu à l'article 244 quater X du CGI sera ouvert par amendement au PLF 2020 aux opérations de réhabilitation du parc social ancien (plus de 20 ans)

des OLS dans les quartiers politiques de ville (zonage QPV), ainsi qu'aux opérations de démolition/reconstruction.

Mesure 2.2.2 : Etablir un programme d'objectifs avec l'ANAH par une convention pluriannuelle entre l'ANAH, le Ministère des outre-mer et le Ministère de la ville et du logement.

Dans les départements d'outre-mer, l'ANAH octroie des subventions aux propriétaires bailleurs, aux syndicats de copropriétaires et aux collectivités pour l'ingénierie qu'elles mobilisent. Les aides aux propriétaires occupants et les opérations RHI sont en revanche financées par la LBU du ministère des outre-mer.

Dans un contexte où le programme Action Cœur de Ville et le plan Logement d'Abord ont pour objectif un recentrage de l'intervention des propriétaires bailleurs (remise sur le marché de logements vacants, développement de l'intermédiation locative dans des zones présentant des tensions en matière d'accès au logement notamment), force est de constater que les aides de l'ANAH outre-mer sont jusqu'à présent essentiellement attribuées aux propriétaires bailleurs en secteur diffus (hors secteurs programmés), ce qui peut conduire à une forme d'émiettement de ce soutien. Le premier objectif est donc de concentrer géographiquement l'action de réhabilitation de l'habitat privé, en s'assurant de la bonne articulation ANAH/LBU.

Il est proposé de revoir la contractualisation entre le ministère des outre-mer et l'ANAH pour permettre de dynamiser le déploiement des programmes nationaux portés par l'ANAH (plan initiative copropriétés) et par les programmes nationaux dans lesquels l'agence est partenaire (Programme Action Cœur de Ville, NPNRU et plan Logement d'abord). Un programme d'objectifs avec l'ANAH constitue une opportunité pour accentuer les actions menées dans les secteurs prioritaires ultra-marins par l'agence dont la qualité d'expertise technique, juridique et administrative est reconnue. Ce programme devra s'inscrire dans la trajectoire financière pluriannuelle de l'Anah.

Mesure 2.2.3 : Réviser les arrêtés nationaux encadrant les aides à l'accession et l'amélioration de l'habitat: les différences entre les territoires devront être justifiées par des spécificités locales.

Les textes nationaux régissant l'attribution des aides à l'accession et à l'amélioration très sociales datent respectivement de 1997 et 1996. Ils renvoient à des arrêtés préfectoraux pour la fixation des plafonds de ressources des accédants, des plafonds de subventions adaptés à chaque contexte départemental, et pour préciser les règles locales d'utilisation de la ligne budgétaire unique.

L'ensemble des arrêtés nationaux et préfectoraux feront l'objet d'une révision en profondeur en tenant compte des spécificités locales, tout en évitant des divergences non justifiées entre territoires.

Mesure 2.2.4 : Déployer pleinement le « Denormandie dans l'ancien ».

Le nouveau dispositif "Denormandie dans l'ancien" entend inciter les investisseurs immobiliers à restaurer un logement vide, ancien et dégradé, situé en centre-ville d'une ville moyenne, pour le mettre en location à un prix raisonnable, tout en bénéficiant d'une réduction d'impôt venant en

complémentarité avec les aides de l'ANAH. Outil de traitement de la vacance, ce dispositif de défiscalisation est à promouvoir dans les outre-mer et fera l'objet d'une communication renforcée.

Mesure 2.2.5 : Soutenir les programmes de formation des entrepreneurs locaux à la réhabilitation en site occupée, et la structuration de la filière de réhabilitation.

Les réhabilitations de logements en site occupé sont ralenties et souvent coûteuses en raison d'un manque de structuration et de formation de la filière. Il est constaté un manque de conducteurs d'opérations, de chefs de chantier et plus largement d'ingénierie renforcée en bâtiment. Des programmes de formation des entrepreneurs locaux sont à promouvoir en outre-mer.

De même en matière de transition énergétique et écologique, la montée en compétence des acteurs de la chaîne de réhabilitation est nécessaire (via les BEEP- centre de ressources, les programmes de formation FEEBAT, et la montée en gamme des RGE).

Mesure 2.2.6 : Soutenir l'émergence de nouveaux acteurs avec des partenariats entre financeurs pour réhabiliter et remettre sur le marché (en accession à la propriété ou en locatif) des logements et ou des ensembles immobiliers, laissés à l'abandon par leurs propriétaires, que ces acteurs rachèteraient, ou pour intervenir en renouvellement urbain afin de permettre résorption de l'habitat informel ou très dégradé.

La reconquête des centres-villes et centres-bourg nécessite des moyens importants et des compétences spécifiques d'intervention en milieu urbain constitué, composé essentiellement d'immeubles d'habitation anciens dégradés.

Par ailleurs, l'intervention sur la résorption de l'habitat informel ou dégradé nécessite la mise en œuvre d'opérations de renouvellement urbain comprenant l'acquisition de terrains en zones urbanisés afin de produire du foncier aménagé pour le développement de l'offre de logements.

La création de structures spécifiques, adossées aux établissements publics fonciers et d'aménagement et avec d'autres partenaires financeurs (ex : Action Logement) est envisagée. Leurs missions seraient d'acquérir, de réhabiliter, de remettre sur le marché des logements notamment dans le cadre des programmes Action cœur de ville et revitalisation des centres-bourgs, ou des opérations de renouvellement urbain, notamment dans le cadre des opérations d'intérêt national.

Mesure 2.2.7 : Dans le cadre du remplacement du CITE par une prime unifiée pour la transition énergétique versée par l'ANAH, étendre la prime aux propriétaires occupants modestes des DROM en 2020 puis aux propriétaires bailleurs en 2021.

Dans le cadre du projet de loi de finance pour 2020, le Gouvernement engage une transformation progressive du CITE en prime unifiée. A cette occasion, à l'instar du territoire métropolitain, cette prime sera ouverte aux propriétaires occupants des DROM : au public éligible à l'aide à l'amélioration de l'habitat dès 2020, puis aux propriétaires occupants aux revenus intermédiaires à partir de 2021. Elle sera également ouverte aux propriétaires bailleurs en 2021.

Mesure 2.2.8 : Accompagner et financer la mise en œuvre d’actions de maîtrise de l’énergie (MDE) dans les logements grâce au programme SARE (pilote par l’ADEME et mobilisant des CEE) et aux cadres territoriaux de compensation adoptés par la CRE.

L’ADEME pilote le programme SARE (Service d’accompagnement de la rénovation énergétique) financé aux travers de CEE qui vise proposer un service d’accompagnement à la rénovation à destination des ménages et des professionnels pour accélérer la dynamique de rénovation énergétique des bâtiments (dont les logements). Ce programme doit prendre le relais des financements assurés par l’ADEME jusqu’à présent sur les « Espaces Info->Energies » (EIE), les plateformes de rénovation de l’habitat et les centres de ressource sur le bâtiment qui s’inscrivent désormais dans le cadre du Service Public de l’Efficacité Energétique du Bâtiment.

Parallèlement et pour chacun des DROM, la CRE a délibéré sur des cadres territoriaux de compensation qui doivent permettre de financer, notamment dans le logement, des actions de MDE (environ 600 M€ sur 5 ans). L’ADEME est fortement mobilisée aux côtés des collectivités, du fournisseur historique et des services de l’Etat pour articuler ces deux programmes qui doivent contribuer de façon significative à la réduction de la consommation d’énergie dans les logements telle que prévue dans les PPE, la diminution de la facture énergétique en particulier pour les ménages en situation de précarité énergétique, à la montée en compétences des professionnels du bâtiment et enfin à la création d’emplois non délocalisables.

2.3. Mieux prendre en compte certains publics cibles : personnes âgées, personne handicapées, jeunes, personnes particulièrement vulnérables

Mesure 2.3.1 : Mettre en place d’un forfait pour l’habitat inclusif des personnes âgées et handicapées afin de financer la vie sociale et collective de ces personnes.

L’habitat inclusif dont le régime est précisé à l’article 129 de la loi ELAN, est destiné aux personnes handicapées et aux personnes âgées. Ces dernières font le choix, à titre de résidence principale, d’un mode d’habitation regroupé, entre elles ou avec d’autres personnes. La mise en place d’un forfait pour l’habitat inclusif financera en partie la vie sociale et collective de ces personnes.

Cette mesure vise à répondre à un besoin prégnant aux Antilles dont la population vieillit mais également dans les autres DROM confrontés à la question de l’isolement de personnes âgées.

Mesure 2.3.2 : Lancement d’une mission d’inspection visant à identifier les freins au développement des logements-foyers et pensions de famille, et les moyens de les lever.

En outre-mer, les maisons relais (y compris les pensions de famille) et les logements-foyers constituent des modalités d’accès au logement particulièrement intéressantes, du fait du taux de pauvreté et du chômage notamment des jeunes très élevé. Ces résidences sociales offrent des loyers modérés et un cadre sécurisant pour le parcours des personnes précaires. Néanmoins, de nombreux opérateurs de logement d’insertion sont confrontés à des difficultés financières.

Afin d’objectiver la situation, et d’identifier de manière plus globale les leviers pour développer une offre adaptée aux besoins, une mission d’inspection sera lancée en 2019.

Mesure 2.3.3 : Décliner le plan 60 000 logements pour les étudiants dans chaque territoire, par des plans de développement du logement des étudiants et des observatoires locaux associant DEAL/Rectorats/Université/Bailleurs sociaux (rénovation des logements occupés par des jeunes, prise en compte de la collocation, LLS spécifiques).

L'offre d'hébergement actuelle est encore insuffisante pour les étudiants. Une meilleure connaissance des besoins permettra de construire plus, dans les zones géographiques les plus appropriées pour les étudiants ultramarins. L'ADEME pourrait contribuer à élaborer des référentiels de nature à mieux prendre en compte dans la construction de ces logements la qualité environnementale.

2.4. Refonder la politique d'accès sociale à la propriété

Mesure 2.4.1 : Rétablir une aide à l'accès et à la sortie de l'indignité spécifique à l'outre-mer en attendant la mise en place effective du RUA, et harmoniser les paramètres d'attribution entre les territoires pour les LES et l'AAH.

La suppression des aides à l'accès à la propriété et aux travaux des propriétaires a eu une résonance particulière outre-mer car ces mesures conduisaient en particulier des publics très modestes vers la sortie de l'habitat indigne.

Le rétablissement d'une aide à l'accès sera opéré en loi de finance pour 2020.

Mesure 2.4.2 : Etudier l'extension des missions des EPFA de Guyane et de Mayotte vers la fonction d'opérateur d'accès très sociale. Etudier la création d'une fonction d'opérateur bailleur très social agréé pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI).

Les opérateurs en mesure de mener des opérations d'accès très sociale et d'aide à l'amélioration des logements des propriétaires occupants sont trop peu nombreux dans les DROM et de taille insuffisante pour faire face à la montée en puissance attendue des projets de construction. Des savoir-faire spécifiques sont par ailleurs nécessaires dans ce domaine. En Guyane et à Mayotte, les compétences des deux EPFA pourraient utilement être sollicitées, sous réserve d'être accompagnés par d'autres acteurs (cf. organismes prévus au 2.2.6).

Par ailleurs, la création d'opérateurs bailleurs très sociaux agréés pour la maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI), sera encouragée dans ces départements pour pallier le manque de gestionnaires très sociaux ayant une forte dimension d'accompagnement social.

Mesure 2.4.3 : Soutenir la création d'organismes de fonciers solidaires

La mise en place d'organismes de fonciers solidaires (OFS), permettant la dissociation entre le foncier et le bâti par des baux réels solidaires (BRS), apparaît comme une solution adaptée pour réduire l'habitat insalubre en outre-mer. Dans le cadre d'opérations d'accès à la propriété, cette solution réduirait, sur le long terme, le coût supporté par les accédants et d'assurer à la collectivité une maîtrise du revenu des occupants ainsi que les moyens d'un recyclage urbain, tout en pérennisant son investissement initial.

Les deux EPFA de Guyane et de Mayotte seront encouragés à constituer des structures d'appui pour le déploiement d'OFS, en association avec d'autres partenaires, par filialisation par exemple.

2.5. En Guyane et à Mayotte, expérimenter de nouveaux modes de construction pour lutter contre l'habitat indigne et informel et adapter l'offre de logement aux réalités sociales

Mesure 2.5.1 : Financer par la LBU un appel à projet spécifique de constructions industrialisées de type « modulaires », à un niveau « concurrentiel » avec l'habitat informel en termes de coûts et de délais de production.

Contre le développement de l'habitat informel et précaire en Guyane et à Mayotte nécessite de développer des modèles industrialisés en construction neuve de type « modulaires » à faible coût.

Pour impulser et soutenir les filières capables de mener ces constructions, l'Etat lancera un appel à projet, différencié pour la Guyane et Mayotte, en vue de générer des filières de modèles industrialisés à coût maîtrisé (logements entre 50 000 € et 75 000 €).

Mesure 2.5.2 : En Guyane, soutenir le cahier des charges sur la construction industrialisée lancé par CDC-Habitat ainsi que l'expérimentation « construction innovante » menée par l'EPFAG à la ZAC de Soula. A Mayotte, soutenir le projet d'auto-construction encadré dans le cadre du NPNRU et ceux menés par l'EPFAM.

En Guyane et à Mayotte, plus de la moitié de la population vit dans les quartiers prioritaires. Concevoir des solutions de résorption de l'habitat insalubre et informel, de réhabilitation des quartiers précaires à l'échelle de l'ensemble du territoire est devenu une nécessité impérieuse.

Face à ces constats, en réponse à des initiatives locales et aux préconisations du CGEDD, le développement de projets innovants s'appuyant sur un aménagement simplifié et le recours à l'auto-construction encadrées (ACE) et à l'auto-réhabilitation encadrées (ARE) est privilégié afin d'augmenter la qualité et la quantité du parc de logements accessibles aux ménages à revenus très modestes (familles qui ne peuvent constituer un apport personnel ou obtenir un prêt complémentaire, les conditions de ces prêts étant limitatives). Un système d'accompagnement et d'encadrement des ménages est indispensable à la qualité du logement et devra impérativement être organisé. Tant sur la dimension énergétique qu'écologique (recours à des matériaux recyclés ou locaux), un tel accompagnement peut être une des déclinaisons du programme SARE piloté par l'ADEME.

Les villes retenues dans le cadre du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU 2015-2025) mené par l'ANRU (Saint-Laurent-du-Maroni et Cayenne en Guyane, Mamoudzou, Koungou et la communauté de communes de Petite-Terre à Mayotte), se sont positionnées pour expérimenter ce type de réalisations.

La LBU sera mobilisée pour promouvoir les opérations d'ACE et d'ARE pour que ce mode de production de logement, au-delà des expérimentations existantes, trouve sa place à côté des modes de construction plus classiques.

Mesure 2.5.3 : Comme première réponse aux évacuations de bidonvilles menées dans le cadre de l'article 197 de la loi ELAN, réserver une enveloppe de LBU afin de financer la construction de centres d'hébergement temporaire en Guyane et à Mayotte.

L'article 197 de la loi ELAN fixe un nouveau cadre juridique permettant d'accélérer les procédures d'expulsion des occupants et de destruction des bidonvilles. La mesure est d'application immédiate.

Les préfets de Mayotte et de Guyane pourront procéder rapidement aux démolitions de locaux et installations d'habitat informel, sur des zones formant un ensemble homogène sur un ou plusieurs terrains d'assiette présentant des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique.

Les mesures d'évacuation doivent, pour assurer les droits des occupants, être assorties de proposition d'hébergement ou de relogement des habitants. Or, les deux territoires concernés disposent d'un parc locatif social largement inférieur à la demande (moins de 300 logements locatifs sociaux à Mayotte) et de places d'hébergement d'urgence saturées. L'enjeu est d'éviter que les populations évacuées ne se déplacent pour reconstruire des bidonvilles toujours plus loin, mitant ainsi le territoire et obérant leur insertion sociale. La mobilisation du parc existant pour reloger les ménages évacués est une priorité mais une phase transitoire est souvent nécessaire pour les accompagner du bidonville vers un logement plus pérenne. La création d'un espace temporaire d'insertion peut constituer un moyen d'accompagner pendant un temps les ménages (accès aux droits, emploi, ...) pour leur permettre, dans un deuxième temps, l'accès à un logement.

Mesure 2.5.4 : Favoriser l'arrivée d'un deuxième opérateur de logement social à Mayotte.

Si la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion disposent de plusieurs opérateurs de logement social, cela n'est pas le cas de Mayotte. Afin de stimuler la concurrence et de permettre une montée en puissance du nombre d'opérations conduites sur ce territoire, il conviendra de favoriser l'arrivée d'un deuxième opérateur.

Depuis le début des années 2000, les coûts du logement outre-mer ont significativement augmenté. Dans certains territoires, sur le seul périmètre du logement social, les coûts de construction et de réhabilitation ont ainsi doublé. Si l'inflation ou la nécessaire montée en qualité des constructions expliquent cette hausse, certains coûts élevés constatés sont moins justifiés.

La politique du logement menée par l'Etat peut agir sur plusieurs leviers : une meilleure connaissance des coûts pour allouer de manière plus efficiente les moyens ; l'utilisation de matériaux locaux ou issus de l'environnement régionale ; l'adaptation des normes aux spécificités de ces territoires.

3.1. Accroître la transparence sur la formation des prix

L'absence de référentiels précis, détaillés, et non contestables, des coûts en matière de construction empêche d'identifier avec précision les postes de dépenses ayant subi les augmentations les plus importantes.

Pour permettre de mieux appréhender ces coûts et de lutter *in fine* contre d'éventuels phénomènes de marges excessives ou de captations, il est nécessaire de renforcer la collecte de données et leur analyse, permettant la création de valeurs de référence.

Ces valeurs serviront à identifier les opérations de logements présentant des surcoûts importants et de mieux allouer les moyens pour éviter tout phénomène inflationniste.

Mesure 3.1.1 : Au sein de l'observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) de chaque territoire, créer un observatoire des coûts du logement.

Le suivi de l'instruction des dossiers de constructions neuves de logements sociaux permet à l'Etat de disposer d'informations « par grandes briques » sur les composantes des prix de revient (charge foncière, coûts du bâti, honoraires). Il ne permet pas de disposer d'une décomposition fine et d'une transparence totale sur la formation des prix. Il en va de même pour la réhabilitation, ainsi que la construction relevant du parc privé, pour lesquels les données sont encore très parcellaires.

La conduite d'une politique plus efficiente dans le domaine du logement en outre-mer nécessite la mise en place d'outils d'observation complémentaires en termes de formation des prix. A cet effet, la création d'observatoires des coûts du logement apparaît pertinente. Ceux-ci pourraient s'intégrer au sein des Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR), enceintes déjà existantes dans les territoires et qui permettent le partage de connaissances, de dialogue et de concertation entre les principaux acteurs de la vie économique sur l'évolution du coût de la vie et la formation des prix, ainsi que sur les revenus et le pouvoir d'achat des habitants.

Mesure 3.1.2 : Encourager le financement, via la ligne budgétaire unique, d'études de décomposition des coûts, afin d'identifier des pistes de réduction.

A partir des données collectées par ces observatoires des coûts du logement, des études portant sur les éventuels surcoûts identifiés pourront être conduites. Ces études auront pour objectif d'identifier les pistes de réduction de ces surcoûts.

Ces études seront éligibles dès 2020 à un financement par l'action 1 du programme 123 de la mission outre-mer (Ligne Budgétaire Unique).

Mesure 3.1.3 : La DGCCRF mènera une analyse des prix des matériaux en Martinique, Guadeloupe et en Guyane.

Suite aux conclusions des études pilotées par les OPMR de Mayotte et de La Réunion en 2014 sur la formation des prix des matériaux de construction, des enquêtes spécifiques ont été réalisées par les services des DIECCTE de ces deux territoires. Une saisine de l'Autorité de la Concurrence par le Ministre de l'économie et des finances concernant les matériaux de construction à Mayotte et à La Réunion a été effectuée en décembre 2016 et un avis rendu en octobre 2018.

La DGCCRF mène le même type d'études sur les départements français d'Amérique (Martinique, Guadeloupe, Guyane). Les résultats de cette enquête seront connus au début de l'année 2020.

Mesure 3.1.4 : Etablir des coûts de référence et conditionner, dans le cadre du logement social, l'attribution des subventions de l'Etat (LBU) au respect de ces coûts, afin de se prémunir de marges excessives.

Les données collectées par les observatoires des coûts du logement pourront également permettre l'établissement d'un référentiel de coûts unitaires représentatifs par territoire.

Sur le périmètre du logement social, ce référentiel sera utilisé dans le cadre de l'instruction des dossiers pour cibler les financements de l'Etat. Afin de se prémunir de phénomènes de captation, une subvention via la LBU ne sera plus attribuée à des opérations de logement social présentant des surcoûts manifestement excessifs et non justifiés au regard de ce référentiel.

Mesure 3.1.5 : Pour les plus grosses opérations de logement social en volume, ainsi que pour celles affichant des coûts unitaires excessifs, conditionner l'attribution des subventions de l'Etat (LBU) à l'avis d'un économiste de la construction lors du dépôt des dossiers de financement, ainsi qu'en fin de chantier

Dans la même optique d'utilisation plus efficiente des financements de l'Etat sur les opérations de logement social, l'attribution de subventions via la LBU sera conditionnée, pour certaines opérations, à la mobilisation par le maître d'ouvrage d'un économiste de la construction dans la maîtrise d'œuvre.

L'intervention d'un économiste de la construction permettra d'analyser la pertinence financière des projets, en vue notamment d'identifier des postes présentant des surcoûts. Une intervention post-chantier permettra, en sus, de s'assurer que l'opération a été conduite de manière conforme aux dispositions prévues dans le dossier initial et qu'aucune captation n'est intervenue en cours de chantier.

Les opérations ciblées par cette mesure seront à la fois celles dont le volume de logements livrés dépasse la cinquantaine et celles affichant des coûts unitaires excessifs par rapport au référentiel de coûts établi. Les dépenses du maître d'ouvrage liées à la mobilisation d'un économiste de la construction pourront être compensées via le financement LBU.

3.2. Développer les filières de production de matériaux locaux

Les territoires ultramarins importent une grande partie de leurs matériaux de construction (ciment, granulats, enduits de façade, bois de charpente, tôles de toiture, carreaux de céramique, etc.) et les coûts de transports ainsi générés renchérissent les coûts de production du logement. En outre, l'importance des volumes importés ont des impacts environnementaux non négligeables.

Pour pallier cette situation, le développement des filières de matériaux locaux représente une voie particulièrement intéressante. Parmi eux, les produits biosourcés, plus particulièrement, présentent un intérêt notable en termes de gestion de l'humidité, de confort d'été, d'isolation thermique et acoustique et d'amélioration de la qualité de l'air intérieur. Ces caractéristiques techniques trouvent un écho notamment dans les zones tropicales. Par ailleurs, ils permettent une diminution de l'empreinte environnementale des bâtiments : renouvelabilité, stockage de carbone atmosphérique, faibles besoins en énergie grise. Au-delà de ces différents aspects, les matériaux biosourcés représentent un potentiel de création de valeurs économiques et d'emplois non-délocalisables.

Le développement des matériaux locaux passera par une meilleure connaissance des gisements de matériaux disponibles, ainsi que par une simplification des procédures de certification permettant leur mise sur le marché.

Mesure 3.2.1 : Etablir, sur la base d'études réalisées dans chaque territoire, un référentiel des matériaux biosourcés ultramarins, notamment avec le soutien de l'ADEME.

Afin de permettre la création et le développement de filières de matériaux biosourcés, des études de faisabilité, détaillant le potentiel des différents types de matériaux disponibles à l'échelle de chaque territoire (bois tropicaux locaux, bambou, fibre de coco, fibre de bananier, résidus de canne, etc.), doivent être conduites, en particulier en y apportant un regard économique (filière et projets). Si des travaux dédiés ont déjà été menés dans certains territoires, cela n'est pas encore le cas pour tous. Afin d'établir un panorama global, il conviendra donc de réaliser des études complémentaires, notamment sur le territoire guyanais. L'appui de l'ADEME sera recherché.

Mesure 3.2.2 : Sur la base du référentiel précédent, l'Etat pourra soutenir la mobilisation des fonds FEDER lors de l'élaboration des programmes opérationnels 2021-2027, afin de promouvoir les filières de matériaux biosourcés dans les territoires ultramarins.

Sur la base des études et du référentiel réalisés, un soutien financier à la mise en place de filières de matériaux biosourcés devra être apporté. Celui-ci pourrait intervenir via les programmes opérationnels régionaux qui, sur les priorités liées à l'innovation, pourraient utilement contribuer à la structuration de ces filières matériaux biosourcés. En complément, les programmes Interreg

pourraient contribuer à une organisation de ces filières à l'échelle transfrontalières et/ou transnationale.

Le ministère des outre-mer sensibilisera les futures autorités de gestion à la nécessité d'intégrer cette problématique dans les futurs programmes opérationnels régionaux et Interreg.

Mesure 3.2.3 : Étudier, au regard d'une expertise juridique, la faisabilité de mise en place par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) d'un tarif préférentiel outre-mer pour la délivrance d'une appréciation technique d'expérimentation (Atex), ainsi que les solutions alternatives envisageables pour faciliter l'accès aux financements des entreprises innovantes

Avant de pouvoir être mis sur le marché, les matériaux de construction doivent être reconnus conformes par une autorité compétente. Les démarches afférentes à cette reconnaissance ont un coût qui peut s'avérer prohibitif dans les contextes ultramarins, et freiner in fine le développement de filières locales. Ainsi, le coût de délivrance d'une Appréciation technique d'expérimentation (Atex) par le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), organisme certificateur agréé, peut s'élever à 10 000, voire 20 000 euros.

L'application par le CSTB de tarifs préférentiels aux entreprises ultramarines dans le cadre de la délivrance d'une ATex permettrait d'encourager le développement de filières de matériaux locaux.

Par ailleurs, la possibilité de soutenir les laboratoires locaux existants pour l'obtention de l'accréditation COFRAC sera étudiée, sous réserve qu'ils aient la capacité de se doter des matériels adaptés pour effectuer les essais. Cette accréditation leur permettra de devenir organismes notifiés par l'Etat français au niveau européen. Ils pourront soit faire les essais directement pour le compte des demandeurs, soit en partenariat avec le CSTB si on peut trouver un accord entre les parties.

Mesure 3.2.4 : Veiller à ce que le contrat d'objectif pluriannuel du CSTB avec l'État intègre le renforcement de l'intervention du CSTB dans les DROM et nommer un référent local du CSTB dans les DROM qui participera à l'animation du réseau d'acteurs locaux concernant les règles de l'art, les normes de construction et les avis techniques. Examiner la possibilité d'intégrer une personnalité qualifiée ultra-marine, spécialiste de la construction, au sein de la Commission chargée de formuler les avis techniques (CCFAT).

La production des normes relève, pour l'essentiel, des services centraux du ministère en charge du logement, du BNTEC et du CSTB, trois instances décisionnelles nationales auprès desquelles les professionnels ultramarins souffrent d'un manque de représentativité. Il convient de faciliter la prise en compte du contexte et des problématiques spécifiques à l'outre-mer.

Mesure 3.2.5 : Lancer, de manière partenariale entre le Ministère des outre-mer et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), une étude spécifique sur le développement de filières de valorisation des déchets du BTP dans les DROM et leur environnement régional.

Les territoires ultramarins ne disposent pas, dans le domaine du BTP, de filières de valorisation des déchets. La connaissance même du gisement de déchets, ainsi que sa gestion, sont aujourd'hui

morcelées, car chaque entreprise (ou chaque lot dans les marchés) en est responsable pour sa partie.

Afin d'améliorer le tri des déchets de chantier et leur valorisation dans les filières de recyclage (notamment le traitement des déblais terreux non valorisables issus de travaux d'excavation et représentant des volumes souvent très importants), il apparaît aujourd'hui nécessaire d'œuvrer au développement d'une filière organisée. L'ADEME poursuivra les dynamiques d'AAP sur les déchets du BTP de nature à favoriser la prévention, la gestion et la valorisation dans une logique d'économie circulaire.

3.3. Adapter les réglementations et normes existantes aux réalités des outre-mer

Plusieurs rapports récents ont pointé l'inadéquation de nombreuses réglementations et normes au contexte des territoires ultramarins. Si le principe de ces contraintes normatives se justifie par des impératifs de sécurité et de confort d'habitat, certaines normes ont été conçues pour l'hexagone, sans tenir compte des réalités ultra-marines. Cet état de fait peut entraîner un renchérissement et constituer un frein à la production de logements et d'équipements.

Afin de permettre une meilleure adaptation aux spécificités ultra-marines, plusieurs mesures sont actuellement mises en œuvre, notamment depuis la loi pour un Etat au service d'une société de confiance (loi ESSOC). Pour se révéler pleinement efficaces, elles doivent être accompagnées et d'autres initiatives peuvent être lancées.

Mesure 3.3.1 : Animer un appel à manifestation d'intérêt organisé pour les entreprises souhaitant s'inscrire dans le cadre du « permis d'expérimenter » (ordonnance I de l'article 49 de la loi ESSOC) et mettre en place au sein de chaque Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) un accompagnement des acteurs volontaires, destiné à les conseiller et les guider dans les démarches à suivre. Apporter un appui financier en mobilisant le fonds subventionnel pour les entreprises souhaitant innover du Ministère en charge des outre-mer. Proposer un appui par les services locaux de l'Etat aux entreprises dans les procédures d'évaluation et de reconnaissance des matériaux innovants.

L'article 49 de la Loi pour un Etat au service d'une société de confiance (ESSOC) a fixé un cadre à la généralisation du recours à l'innovation dans les projets de construction. Une première ordonnance vise ainsi à ouvrir le champ des dérogations possibles à certains domaines du Code de la Construction de l'Habitation (CCH), sous réserve que soit apportée la preuve de l'atteinte de résultats équivalents aux règles auxquelles il est dérogé. Une seconde ordonnance permet de généraliser le recours à l'ingénierie sur la base d'une écriture performancielle, permettant un changement de paradigme qui vise sur le long terme à réduire les coûts de la construction et sur le court terme à faciliter l'innovation.

Le décret d'application de l'ordonnance I daté du 11 mars 2019 est applicable jusqu'en février 2020. L'expérimentation qu'il ouvre s'établit donc sur un pas de temps très court au vu du temps d'un projet de construction. Afin de stimuler les initiatives s'inscrivant dans cette expérimentation, les ministères en charge du logement et des outre-mer animeront activement un appel à manifestation d'intérêt auprès des entreprises souhaitant s'inscrire dans cette démarche.

Dans cette même logique de promotion du permis d'expérimenter introduit par l'ordonnance I de la loi ESSOC, une campagne de communication sera effectuée. Pour accompagner les entreprises s'engageant dans la démarche, les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) nommeront un référent au sein de leurs unités « qualité de la construction » ou « bâtiment ». Ces référents appuieront également les entreprises dans le montage de dossiers sur la nature des procédures d'évaluation et des démarches à engager pour la reconnaissance des matériaux locaux.

Par ailleurs, dans le cadre du fond subventionnel mis en place en 2019 par BPI et financé par le ministère des outre-mer, un appui financier pourra être apporté aux entreprises qui souhaitent développer le « permis d'expérimenter » ou innover en matière de construction.

Mesure 3.3.2 : Dans le cadre de la réécriture « performancielle » des textes de la Réglementation thermique, acoustique et aération (RTAA DROM), s'inscrivant dans l'ordonnance II de l'article 49 de la loi ESSOC, permettre aux territoires ultramarins de mettre en place des solutions différenciées.

L'ordonnance II de l'article 49 de la loi ESSOC prévoit la réécriture du Code de la Construction et de l'habitation, et donc des textes réglementaires de la RTAA DROM, à périmètre constant. L'objectif est une écriture « performantielle » en objectif de résultats plutôt qu'en objectif de moyens, tout en conservant des solutions de référence. Un groupe de travail associant les acteurs locaux (DEAL, FRBTP, FEDOM, ...) a été créé dans le cadre de cette réécriture.

Cela pourra conduire à desserrer certaines contraintes sous réserve de l'atteinte de résultats équivalents.

Afin de permettre une prise en compte adéquate des spécificités propres à chaque territoire ultramarin, la différenciation par territoire des solutions techniques pour la mise en œuvre de la RTAA DOM sera étudiée. Les études et campagnes de suivi des consommations d'énergie dans les secteurs du logement et du tertiaire, réalisées par l'ADEME, pourront aider la révision de la RTAA DOM et les réglementations de la Guadeloupe et de la Martinique.

Mesure 3.3.3 : Lancer un groupe de travail interministériel pour examiner plusieurs réglementations relatives au logement en vue, le cas échéant, de proposer de les adapter (à cadre législatif constant). Les acteurs locaux seront consultés sur ce sujet.

Outre les aménagements réglementaires et normatifs précités, plusieurs autres textes nécessitent la conduite de réflexions, avec l'ensemble des acteurs concernés, afin d'envisager leur adaptation aux contextes ultramarins. Ceci est notamment le cas des textes suivants :

- Arrêté du 31 janvier 1986 relatif à la sécurité incendie ;
- Décret et arrêté du 24 décembre 2015 sur les règles d'accessibilité ;
- Arrêté du 21 juillet 2015 sur la réglementation sur l'eau et l'assainissement ;
- Article R. 162-2 du code de la construction et de l'habitation sur la production d'eau chaude sanitaire ;
- Décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent ;
- Arrêté du 3 août 2016 qui prévoit l'application de la norme électrique NF C 15-100 imposant un nombre minimal d'équipements par pièce ;
- Décret n°2010-1255 du 22 octobre 2010 relatif au classement de sismicité de la Réunion

- Article L. 651-3 du code de l'environnement sur la participation du public à l'élaboration d'opérations d'aménagement ;
- Article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme sur les PLU ;
- Adaptation des arrêtés de décence.

Mesure 3.3.4 : Mettre en place en 2020 un financement forfaitaire pour chaque adaptation de DTU par les commissions locales de normalisation, en suscitant leur création dans les différents territoires lorsqu'elles n'existent pas encore.

Au-delà des aspects réglementaires, il apparaît que la documentation technique relative à la construction, particulièrement riche au niveau national, n'est pas toujours adaptée aux spécificités des outre-mer. Cela concerne les Documents techniques unifiés (DTU), les règles de l'art ou encore les recommandations du récent programme « RAGE » (Règles de l'Art Grenelle Environnement), dont le périmètre géographique est souvent restreint à la France hexagonale.

Du fait des conditions cycloniques ou hygrothermiques particulières dans certains territoires ultramarins, il apparaît nécessaire de mettre à disposition des professionnels de la construction des documents et outils adaptés pour leur permettre de réaliser une meilleure mise en œuvre des techniques constructives afin de réduire la sinistralité et augmenter le confort des usagers.

Certaines dispositions constructives relèvent d'us et coutumes locaux tirés de l'expérience, mais n'ont pas forcément d'appui indiscutable en cas d'expertise car aucun texte n'existe. Pour ce faire, le Ministère des outre-mer soutiendra financièrement dès 2020 l'adaptation locale des DTU au sein des territoires, à travers un financement forfaitaire.

Par ailleurs, les DEAL s'impliqueront pour susciter la création de commissions locales de normalisation, à l'instar de celle existant à Réunion et en Martinique. Ils inciteront les professionnels locaux à s'impliquer dans les travaux de normalisation, ces derniers pourront proposer des adaptations des DTU. Les professionnels locaux de la construction, en appui avec les DEAL, et pourront relayer au niveau national les besoins d'adaptations normatives identifiées.

Mesure 3.3.5 : Financer, via la LBU, des études portant sur les règles des PLU afin d'identifier les contraintes qui y figurent et proposer aux élus des allègements.

Dans un même souci d'allègement des contraintes s'appliquant au logement, le Ministère des outre-mer et les DEAL pourront financer, via la LBU, des études sur les règles des Plans locaux d'urbanisme (PLU), afin d'identifier les contraintes qui y figurent et proposer aux élus des allègements (contraintes en matière de murs de soutènement, hauteur maximale, obligation de réaliser des aires de jeux, obligation de créer des places de parking, inscription de zonages N en cœur de ville bâti, etc.).

3.4. Soutenir les initiatives pour stimuler la concurrence

De nombreux travaux récents (études pilotées par les OPMR, enquêtes conduites par les DIECCTE, avis de l'Autorité de la concurrence) ont mis en avant, sur les territoires de La Réunion et de Mayotte, le rôle joué par le faible niveau de concurrence dans le niveau élevé des prix des matériaux

de construction. D'autres travaux sont actuellement en cours sur le même sujet dans les territoires de Martinique, Guadeloupe et Guyane.

Afin de permettre une diminution des prix et, en bout de chaîne, des coûts du logement, une stimulation accrue de la concurrence dans les territoires apparaît nécessaire. Ainsi, l'ouverture des marchés ultra-marins aux produits des environnements régionaux permettrait aux DROM de ne pas avoir recours aux matériaux de construction en provenance de l'hexagone. La mutualisation des achats, voire, si cela est justifié, l'application de prix plafonds permettraient également d'envisager une baisse des coûts du logement.

Mesure 3.4.1 : Solliciter la Commission pour la mise en place d'une procédure de normalisation simplifiée pour l'importation de produits en provenance d'Etats sans système comparable à celui de l'UE en dérogation de marquage CE sur demande des importateurs, par des certificateurs qualifiés présents dans les outre-mer, voire pour une exonération de marquage CE.

Le marquage « CE » (Conformité Européenne) constitue un indicateur clé de la conformité d'un produit avec la législation de l'UE, permettant la libre circulation des produits au sein de l'Espace économique européen. Il est obligatoire pour tous les produits couverts par un ou plusieurs textes réglementaires européens (directives ou règlements) qui le prévoient explicitement, notamment les produits de construction. Pour apposer le marquage CE sur son produit, le fabricant doit réaliser, ou faire réaliser, des contrôles et essais qui assurent la conformité du produit aux exigences essentielles, notamment de santé et de sécurité, définies dans la ou les textes réglementaires concernés.

Si un vivier important de matériaux de construction existe dans les pays voisins des territoires ultramarins, nombre d'entre eux ne bénéficient pas du marquage CE. Afin de permettre au secteur du logement outre-mer d'accéder à ces matériaux, les ministères en charge du logement et des outre-mer solliciteront la Commission européenne pour la mise en place d'une procédure de normalisation simplifiée pour l'importation de produits en provenance d'Etats sans système comparable à celui de l'UE (tels que le Suriname, Madagascar et les Comores) en dérogation de marquage CE sur demande des importateurs, par des certificateurs qualifiés présents dans les outre-mer, en s'inspirant de la procédure en vigueur en Nouvelle-Calédonie, voire par une exonération de marquage CE.

Cela suppose de développer le tissu de laboratoires locaux capables de procéder à des essais et à en certifier les résultats (accréditation COFRAC des laboratoires du CIRBAT à la Réunion).

Mesure 3.4.2 : Proposer pour fin 2020 à la Commission européenne un tableau d'équivalence à la norme CE pour une liste de familles de matériaux importés pour une série de pays fournisseurs de l'environnement régional des territoires ultramarins.

En outre, il apparaît pertinent d'établir un tableau d'équivalence à la norme CE pour une liste de familles de matériaux importés intervenant directement dans la structure et l'enveloppe des ouvrages (ciment, plaques de plâtre, charpentes métalliques ou en bois, plaques métalliques de couverture, etc.), et à leur certification NF, pour une série de pays fournisseurs de l'environnement régional (Canada, Etats-Unis, Brésil, Trinidad-et-Tobago, Afrique du Sud, Maurice, Australie). Ce tableau d'équivalence pourrait être établi par l'intermédiaire d'une étude confiée au CSTB, en vue d'une soumission, à l'horizon de la fin 2020, à la Commission européenne.

Mesure 3.4.3 : Lancer un appel à manifestation d'intérêt pour l'expérimentation de plateformes de mutualisation du stockage et de l'achat de matériaux de construction au profit des professionnels du BTP et des donneurs d'ordre.

Afin de permettre aux petites entreprises d'avoir accès à des matériaux ou équipements à un prix acceptable, sans avoir à supporter des contraintes de trésorerie, la mutualisation d'achats est une voie à explorer. Elle pourrait également permettre de répondre à une mutualisation de la logistique (par exemple en termes de stockage des matériaux). Dans cette optique, le Ministère des outre-mer encouragera une expérimentation dans ce domaine, via un appel à manifestation d'intérêt.

Mesure 3.4.4 : Mobiliser les services de l'Etat pour développer les carrières locales, notamment en veillant à sanctuariser les zones de gisements dans les documents d'urbanisme. Adopter le schéma des carrières à Mayotte en 2019.

Sur certains territoires ultramarins, le faible développement de carrières locales contraint à faire voyager des matériaux de construction sur de longues distances, ce qui a pour impact direct un renchérissement des coûts. A cet effet, le Ministère des outre-mer demandera aux préfets une mobilisation particulière des services de l'Etat pour développer les carrières locales, notamment en veillant à sanctuariser les zones de gisements dans les documents d'urbanisme. En outre, il conviendra que le schéma des carrières à Mayotte soit adopté en 2019.

Mesure 3.4.5 : Expérimenter à Mayotte la négociation de prix d'achat plafond pour les matériaux de construction acquis par les petits commerçants auprès des distributeurs de grandes et moyennes surfaces.

L'article L. 410-6 du Code du commerce permet, depuis le 1^{er} juillet 2017 et à titre expérimental, à Mayotte et en Guyane, au représentant de l'Etat de négocier chaque année avec les grandes et moyennes surfaces présentes sur le territoire un tarif professionnel maximal pour leur activité de gros à l'égard des petites surfaces de commerce de détail enregistrées au registre du commerce et des sociétés. Cette possibilité n'a pas encore été expérimentée sur Mayotte, malgré l'intérêt qu'elle peut constituer comme levier d'action sur les coûts du logement. Il conviendra donc de faciliter la démarche d'expérimentation pour en tester ses effets.

3.5. Traiter le cas spécifique de l'amiante

La problématique de l'amiante constitue un enjeu majeur dans les outre-mer. Ainsi, près de la moitié des logements sociaux présents sur les territoires ultramarins ont aujourd'hui plus de 25 ans et présente un risque élevé de présence d'amiante.

La découverte d'amiante en cours de chantier de réhabilitation ou de démolition dans les outre-mer occasionne une explosion des coûts des opérations (arrêts de chantiers de longue durée), du fait entre autres du faible nombre d'entreprises compétentes et des difficultés de traitement des déchets en contexte insulaire. L'analyse des échantillons de matériaux et le traitement des déchets dangereux se font presque exclusivement dans l'hexagone.

Une baisse des coûts pourrait passer par le développement de filières dans les territoires. Celui-ci permettrait par ailleurs de diffuser plus largement la connaissance technique dans un secteur professionnel parfois insuffisamment formé sur ces questions.

Mesure 3.5.1 : Faire procéder, avant 2022, à un recensement général du parc social concerné par le risque amiante à exécuter selon un calendrier défini.

L'absence de données consolidées sur le parc public et privé concernés par l'amiante entrave la mise en place d'une politique de long terme pour traiter ce problème au fond. Un recensement général est donc nécessaire, qui permettra d'évaluer le besoin d'accompagnement et d'orienter les financements vers les travaux prioritaires.

Mesure 3.5.2 : A l'issue du rendu de l'étude de faisabilité technique et économique du déploiement de filières « analyse de matériaux amiantés » et « gestion des déchets amiantés » conduite par les ministères du logement et des outre-mer, mettre en place un plan d'action par territoire prévoyant la mise en place de laboratoires d'analyse et d'unités de gestion des déchets amiantés dans les territoires.

Dans le cadre du Plan de Recherche et Développement Amiante (PRDA), les ministères en charge du logement et des outre-mer ont signé en 2018 une convention prévoyant la conduite d'une étude de faisabilité technique et économique pour le déploiement de filières amiante outre-mer. Lancée en juin 2019, cette étude procédera, à l'échelle des 5 DROM, à une estimation du gisement de matériaux contenant de l'amiante et à un état des lieux des filières embryonnaires existantes d'analyse des matériaux amiantés et de gestion des déchets afférents.

Sur cette base, un programme opérationnel pour un développement optimal de ces mêmes filières sera produit. Celui-ci visera la mise en place de laboratoires d'analyse (a minima 1 aux Antilles, 1 dans l'Océan indien), et l'identification des capacités de stockage, de traitement (inertage) et d'enfouissement des déchets amiantés sur place.

Mesure 3.5.3 : En lien avec les outils de professionnalisation des acteurs développés par l'Union sociale pour l'habitat outre-mer (USHOM), soutenir la mise en place des formations amiante SS3 et SS4 directement dans les territoires.

Au-delà de l'absence de filières amiante in situ dans les territoires ultramarins, il apparaît que les acteurs locaux, notamment les professionnels du bâtiment, semblent insuffisamment formés sur les risques liés à ce matériau.

Afin de pallier cette situation, plusieurs initiatives sont actuellement en cours, en vue de favoriser la mise en réseau et le partage de bonnes pratiques, ainsi que la professionnalisation des acteurs. L'Union sociale pour l'habitat outre-mer (USHOM) a prévu à l'été 2019 la mise en place d'une plateforme collaborative et d'une formation en ligne de type MOOC.

Une fois ces outils disponibles, il conviendra d'étudier l'opportunité de les donner un caractère certifiant. Actuellement, les formations certifiantes dédiées à la problématique amiante ne sont

dispensées que dans l'hexagone, ce qui engendre un certain nombre de contraintes pour les acteurs ultramarins souhaitant se professionnaliser dans le domaine (temps et coûts de déplacements). Pour les formations de type SS4, qui nécessitent des installations dédiées, il pourra être envisagé de procéder à la mise en place de plateformes pédagogiques dans les territoires ou bien de mobiliser celles déjà existantes (a minima 1 aux Antilles et 1 dans l'Océan Indien).

Axe n°4 : Accompagner les collectivités

Les territoires d'outre-mer sont caractérisés par une rareté du foncier disponible, qui en augmente la valeur, pénalisant fortement la production de foncier aménagé ou le renouvellement urbain pour la réalisation d'opérations nouvelles de logement.

L'Etat et les collectivités doivent donc agir sur différents leviers pour libérer le foncier aménageable : déblocage des situations indivisaires et titrement, réduction de la spéculation par des mesures fiscales appropriées, facilitation d'opérations d'aménagement mixtes favorisant la production d'un urbanisme résilient et inclusif, etc.

Par ailleurs, il est nécessaire de replacer les collectivités territoriales au centre de la dynamique en les accompagnant financièrement et techniquement pour qu'elles utilisent les différents outils dont elles disposent, afin de répondre aux enjeux auxquels elles sont confrontées.

4.1. Faciliter la mobilisation du foncier

Sollicité pour le logement et les activités, le maintien des activités agricoles, la préservation de la biodiversité et l'adaptation aux risques naturels, le foncier en outre-mer se fait de plus en plus rare et sa valeur ne fait qu'augmenter. Pour contrecarrer cette tendance, il s'agira de mettre en place les outils de suivi, de mise en œuvre et de régulation permettant d'optimiser le foncier encore disponible et ainsi faciliter la réalisation de nouvelles opérations d'aménagement.

Mesure 4.1.1 : Pour l'évaluation du foncier destiné à du logement social, une instruction/charte spécifique de la DNID incitera à l'application des méthodes « par compte à rebours », qui évitent le phénomène de surenchérissment du foncier constaté par la méthode dite « par comparaison ».

Il existe plusieurs méthodes d'évaluation des terrains, souvent utilisées de manière concomitante. La méthode par comparaison est plus adaptée à l'évaluation d'immeuble bâtis. Elle va rechercher des biens équivalents vendus dans le secteur du bien estimé. Elle présente le défaut de contribuer au surenchérissment du foncier.

Les méthodes d'évaluation par compte à rebours sont particulièrement adaptées pour déterminer le coût de la maîtrise foncière dans le cadre d'une opération d'aménagement ou la charge foncière dans le cadre d'une opération de promotion immobilière. En effet, elles relèvent d'une démarche prospective et sont à ce titre privilégiées pour l'estimation de la faisabilité financière de l'opération d'aménagement envisagée et la valeur des droits à construire cédés aux promoteurs.

Ces dernières méthodes devraient être plus utilisées dans les territoires d'outre-mer en raison du nombre insuffisant d'opérateurs permettant une régulation du marché. Un travail sera mené entre le ministère des outre-mer et la DNID pour inciter à l'application de ces méthodes.

Il apparaît aussi que l'évaluation en outre-mer souffre d'un manque de références en matière de bilan aménageur et qu'il serait nécessaire de transmettre aux services des domaines des éléments de comparaison propres aux opérations de logements sociaux.

Mesure 4.1.2 : Soutenir la mise en place de GIP « titrement » lorsque des initiatives locales émergent.

Les territoires d'outre-mer sont particulièrement touchés par le phénomène d'indivisions qui génère des situations juridiques complexes empêchant les ayants droits d'améliorer leur patrimoine.

Souvent, il s'agit de propriétés très bien situées dans les centres anciens qui représentent un potentiel important en matière de valorisation foncière.

La création de structures, type « GIP titrement », permettant la clarification des différentes situations indivisaires facilitera la remise sur le marché de ces biens pour permettre leur rénovation ou la réalisation de nouvelles opérations. Un projet est en cours en Martinique que le ministère des outre-mer soutiendra financièrement, tout comme la mise en place à Mayotte de la CUF, créée en 2019.

Mesure 4.1.3 : Mobiliser les CAF pour mettre en place des financements spécifiques pour la prise en charge des actes notariés dans le cadre d'une sortie d'indivision, à l'instar de la CAF de Martinique.

Une aide financière a été créée pour venir en aide aux ménages martiniquais afin de favoriser la sortie de l'indivision successorale. Cette dernière a été initiée en 2003 par la Caisse d'Allocations Familiales de Martinique dans le cadre de son schéma directeur d'actions sociales, du plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées et de la charte de l'habitat.

Il s'agit d'offrir, aux bénéficiaires de l'aide, la possibilité d'acquérir la pleine propriété d'un terrain indivis (ou une parcelle de terrain indivis) ou d'un immeuble indivis, en vue de réaliser son projet logement à titre d'habitation principale : soit une opération de construction de maison individuelle ; soit une opération d'amélioration d'un logement existant pour habiter lui-même ou le donner en location. L'instruction des demandes d'aide et l'accompagnement juridique des ménages sont confiés à l'ADIL Martinique, qui assure également l'analyse du dispositif en vue de son amélioration. En accompagnement, la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud de la Martinique, suite à l'adoption de son Programme Local de l'Habitat 2013-2019 et consciente de l'impact des situations d'indivision successorale sur son territoire, a également mis en place en 2014 une aide pour traiter les situations d'indivision.

Il s'agira, dans le cadre du PLOM de sensibiliser les Caisses d'allocations familiales et les collectivités des autres territoires d'outre-mer à la programmation de ce type d'accompagnement dans leur schéma directeur d'actions sociales.

Mesure 4.1.4 : Une mission CGEDD est lancée en 2019 sur l'avenir des Agences des 50 pas géométriques afin de réexaminer les modalités de transfert

La loi d'actualisation des droits des outre-mer (ADOM) du 14 octobre 2015 a défini le processus de transfert dans le domaine public des collectivités régionales au 1^{er} janvier 2021 des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas géométriques de la Martinique et la Guadeloupe.

Compte tenu des difficultés apparues lors de la mise en oeuvre de cette loi, notamment s'agissant de la définition des zones à transférer, les ministères concernés ont missionné le CGEDD pour éclairer les décisions à prendre en matière d'organisation des moyens à mobiliser avec pour objectif de poursuivre le transfert dans des conditions satisfaisantes voire fournir les éléments qui permettrait d'introduire des modifications législatives en ce sens.

Mesure 4.1.5 : Assouplir la procédure d'avis dans le cadre des CDPENAF, en permettant les changements de destination lorsque le terrain est destiné à du logement social

Les Commissions Départementales de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF) ont pour mission d'assurer le suivi et l'évolution des espaces naturels, agricoles et forestiers. Leur rôle est renforcé en Outre-mer puisque leur avis est conforme.

Il est proposé d'aligner la procédure d'avis dans le cadre des CDPENAF sur la procédure appliquée en métropole, lorsque le terrain est destiné à du logement social, pour veiller à lutter contre l'artificialisation des sols et en répondant aux besoins agricoles du territoire.

4.2. Lutter contre la spéculation foncière

La pénurie de terrains aménagés, l'indivision bloquant les possibilités de mutations ou de valorisation et les règles d'urbanisme souvent trop contraignantes limitent les possibilités de réaliser de nouvelles opérations. Dans ce contexte, les prix du marché connaissent une tendance haussière, incitant certains ayants droits à profiter de cette conjoncture pour réaliser de la spéculation ou de la rétention foncière.

Mesure 4.2.1 : Réaliser un guide pour les élus sur les outils disponibles du code de l'urbanisme pour empêcher la spéculation, insuffisamment connus (expropriation pour cause d'utilité publique, droit de préemption urbain, ZAD, % minimal de logements sociaux dans chacune des opérations, Office Foncier Solidaire, Etablissements publics fonciers...);

Les communes ont à leur disposition de nombreux outils leur permettant de limiter la spéculation foncière. Les possibilités de mobiliser les EPFA ou les EPF locaux et d'utiliser le droit de préemption urbain, l'expropriation par déclaration d'utilité publique, les zones d'aménagement différées (ZAD) ou d'intégrer dans les règlements d'urbanisme d'un pourcentage minimal de logement sociaux pour chaque opération sont très rares. L'élaboration et la diffusion d'un guide doit permettre d'amplifier le recours à ces différents outils.

Mesure 4.2.2 : Etudier les conditions pour mettre en place la taxe sur les logements vacants dans certaines agglomérations ultra-marines

La loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique prévoit en son article 100 l'inclusion

des communes situées dans les DROM, comprises dans une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et marquées par un déséquilibre fort entre l'offre et la demande de logements, dans la liste des communes où la taxe annuelle sur les logements vacants est applicable conformément à l'article 232-I du Code général des impôts.

Suivant l'article 232 précité, la taxe sur les logements vacants est un outil fiscal dont l'objet est en de lutter contre la vacance anormalement longue des logements dans les secteurs dits tendus où les personnes ont des difficultés à accéder au parc de logements existants.

Ces difficultés se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, des prix d'acquisition des logements anciens, ainsi que le nombre élevé de demandes de logements par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social.

Le décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 qui fixe la liste des communes où la taxe est applicable, n'a pas intégré les communes ultra-marines, faute de données suffisantes.

Dès lors, il est important, dans un souci d'équité, d'entamer un travail de définition des communes d'outre-mer entrant dans le champ d'application de la taxe sur les logements vacants.

Mesure 4.2.3 : Sensibiliser les communes à l'application de taxes différenciées sur le foncier non-bâti.

Les collectivités peuvent inciter les propriétaires fonciers à valoriser leur bien par une augmentation de la taxe sur le foncier non-bâti.

Ainsi, pour les impositions dues depuis 2017, la majoration de 25 % due pour les terrains constructibles situés en zone tendue est remplacée par une majoration forfaitaire égale à 3 €/m², pouvant être fixée, par délibération de la collectivité locale, entre 1 € et 5 €/m². Il s'agira d'identifier les communes des territoires d'Outre-mer qui pourront l'appliquer en fonction du potentiel valorisable et de la tension du marché communal.

4.3. Accompagner les collectivités dans leur rôle d'aménageur

En matière d'aménagement, les dynamiques sont très différentes entre les territoires.

Confrontés à une croissance démographique importante, Mayotte et la Guyane manquent de foncier aménagé. Deux opérations d'Intérêt National permettront de répondre à cet enjeu. Une OIN a été initiée en Guyane, une OIN est en cours de définition à Mayotte. Ces OIN sont et seront portés réciproquement par les Établissements Publics Foncier et d'Aménagement de Guyane et Mayotte.

En revanche, en Guadeloupe et en Martinique comme en moindre mesure à la Réunion, l'enjeu est de solutionner des indivisions pour libérer du foncier déjà aménagé afin de réaliser des opérations de « recyclage urbain ».

Dans cette même logique, le programme national action cœur de ville déployé dans 15 villes d'outre-mer pourra être le moteur d'une démarche d'accompagnement de la revalorisation des centres anciens, témoins encore très visibles du patrimoine urbain exceptionnel existant.

Enfin, il s'agira d'améliorer la gouvernance de la production de logements par la finalisation de la restructuration des sociétés immobilières en charge de la gestion de l'offre en logements locatifs sociaux pour lesquels les besoins, dans ces territoires, restent omniprésents.

Mesure 4.3.1 : Déployer le programme action cœur de ville, et les nouveaux outils de la loi ELAN : ORT, PPA, etc.

Le programme action cœur de ville, lancé par le ministère de la cohésion des territoires et mis en œuvre par le CGET concerne 222 villes au niveau national. Dans les Outre-mer, 15 communes ont été sélectionnées : 3 en Guadeloupe, 2 en Martinique, 2 en Guyane, 4 à La Réunion et 4 à Mayotte.

Le programme « Action cœur de ville » a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des habitants des villes moyennes pour renforcer leur attractivité et conforter le rôle de moteur de développement du territoire des villes moyennes.

Le programme vise à faciliter et à soutenir le travail des collectivités locales, à inciter les acteurs du logement, du commerce et de l'urbanisme à réinvestir les centres villes, à favoriser le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville, afin de renforcer l'attractivité des villes moyennes

Les nouveaux outils proposés par la loi ELAN, Opération de Rénovation Territoriale (ORT) et le Projet Partenarial d'Aménagement (PPA) seront déployés afin de redonner à ces espaces une nouvelle attractivité permettant en particulier la venue de nouveaux investisseurs.

L'annexe au présent plan relative au programme Action cœur de ville présente le déploiement de ce programme et précise ses orientations et conditions de réussite dans les outre-mer, avec une attention particulière portée à l'adaptation des interventions des différents partenaires compte tenu de la situation financière des collectivités, des besoins d'ingénierie et de l'importance de l'habitat dégradé qui constitue un obstacle majeur à la revitalisation des centres des villes moyennes ultra-marines.

Mesure 4.3.2 : Inciter au regroupement des SEM d'aménagement en particulier à La Réunion pour consolider leur modèle économique, et au développement de leurs compétences sur l'intervention en quartier ancien dégradé.

Le nombre de SEM est encore trop élevé et leurs capacités d'agir est limité. Une rationalisation est nécessaire. L'Etat soutiendra les projets de regroupement de SEM.

Mesure 4.3.3 : Conforter les Opérations d'intérêt National de Mayotte et de Guyane

Définir les périmètres de l'OIN Mayotte par décret en Conseil d'État et stabiliser son financement sur le long terme, ainsi que celui de l'OIN Guyane, sont des priorités.

L'EPFAG et l'EPFAM devront élaborer leurs plans stratégiques d'investissements (PPI) afin de déterminer leurs interventions sur les secteurs prioritaires.

Ces PPI validés permettront d'établir une convention pluriannuelle d'objectifs avec l'État afin d'avoir une vision consolidée de leurs recettes et leurs dépenses prévisionnelles, et de préciser leur besoin en recours à l'emprunt et en subventionnement opérationnel.

Mesure 4.3.4 : Assurer le transfert vers l'EPFAG du foncier de l'État dans les périmètres OIN de Guyane à un rythme suffisant pour satisfaire aux besoins de développement de l'offre de logements.

L'Opération d'Intérêt National de Guyane devrait permettre de doubler la production de foncier aménagé par l'Etablissement Public Foncier et d'Aménagement de la Guyane. L'objectif est de passer

à une production équivalente à 800 logements par an avec 50 % de logements sociaux à une production de foncier aménagé permettant la production de 1600 à 2000 logements par an.

Le démarrage, en 2017, de l'OIN multi-sites sur 24 périmètres et 9 communes prévoit le transfert à l'EPFAG du foncier de l'État situé dans les périmètres OIN. Le transfert gratuit en une fois de ce foncier n'a pas été réalisé car le niveau de taxe foncière aurait été trop élevé pour l'EPFAG. Il a donc été décidé que le transfert se ferait au fur et à mesure des besoins.

Il est nécessaire d'établir le planning de transfert en priorisant le foncier faisant partie d'opérations d'aménagement en cours d'élaboration, de définir et favoriser ensuite les prochains transferts en fonction du plan stratégique de l'EPFAG qui sera élaboré pour la fin 2019.

Dispositions finales : gouvernance et évaluation du plan

5.1. Suivi du plan national

5.1.1. Le comité national de pilotage de suivi du plan logement au plan national

Le comité de pilotage est chargé de veiller au bon fonctionnement de la mise en œuvre du plan. Il a vocation à impulser et à maintenir une dynamique auprès de l'ensemble des acteurs.

Présidés par le ministère de l'outre-mer et le ministère en charge de la ville et du logement, il est constitué :

- De la direction générale des outre-mer ;
- De la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages;;
- Des autres ministères (DG Trésor, DGCCRF, etc.) ;.);
- Des opérateurs et agences directement concernés par le plan (ANCT, ANRU, ANAH, ADEME, CSBT, etc.) ;.);
- Des préfets des DROM ;
- Des partenaires du plan (CDC, USHOM, etc.)

Ce comité de pilotage assurera le suivi de la mise en œuvre des mesures retenues (validation du calendrier et du pilotage de chaque mesure, avancement en fonction des indicateurs retenus).

Il se réunit au moins une fois par an avec l'ensemble des acteurs.

5.1.2. Le comité technique

Piloté par le Ministère des outre-mer (SDPP), il est constitué du Ministère de la ville et du logement et des DEAL. Les opérateurs et agences directement concernés par le plan y sont associés en fonction de l'ordre du jour.

Il a pour mission d'assurer le bon déroulement de la mise en œuvre des mesures, de définir les objectifs des services / des partenaires en charge des projets, de proposer et suivre les jalons et

outils de reporting du plan, d'analyser les tableaux de bord, les indicateurs et de comparer les résultats obtenus avec les objectifs fixés. Il doit également permettre d'identifier les éventuels freins ou difficultés rencontrées et propose au comité de pilotage les actions correctives nécessaires au respect du plan.

Il se réunit tous les trimestres.

5.1.3. Les groupes de travail

Les mesures actées dans le plan national feront l'objet, en tant que de besoin, d'un travail en mode projet. Le service / partenaire, désigné chef de projet, aura pour mission l'organisation, le pilotage et la coordination du projet.

Ils se réunissent autant que de besoin, et associent les partenaires concernés par la thématique.

L'avancée de ces groupes de travail fera l'objet d'échanges au sein des réunions du COTEC.

5.2. Déclinaison territoriale du plan national

Le plan national est décliné dans chaque DROM en plan territorial. Ce plan a vocation à compléter les mesures nationales en intégrant des mesures spécifiques au territoire considéré, issues notamment des Ateliers locaux de la conférence logement. Ce plan est réalisé de manière partenariale, en associant l'ensemble des acteurs concernés localement.

Le préfet met en place une comitologie spécifique pour le suivi de la déclinaison territoriale du plan.

Les plans territoriaux seront établis au cours du dernier trimestre 2019 et seront validés, en lien avec le comité de pilotage national au 1^{er} trimestre 2020. Le bilan annuel de chaque plan territorial sera présenté au comité de pilotage national.

5.3. Evaluation du plan

Une grille d'indicateurs, quantitatifs et qualitatifs, sera élaborée au niveau national pour le suivi des mesures de portée nationale et par territoire, en lien avec les services territoriaux de l'État.