



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Analyse des causes et conséquences de la vacance dans les DROM

Rapport n° 014020-02

établi par
Jacques Friggit, Claire Leplat et Jacques Touchefeu

Juin 2022

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Résumé.....	7
Liste des recommandations.....	10
Introduction	12
1 La vacance ultra-marine des logements : des enjeux très différenciés mais des obstacles opérationnels similaires.....	13
1.1 Une vacance dans les DROM à relativiser par rapport à la métropole et très hétérogène en fonction de la dynamique démographique.....	13
1.1.1 A La Réunion : grande similitude avec la métropole	13
1.1.2 Aux Antilles : une vacance élevée dans un contexte de forte décroissance démographique.....	13
1.1.3 En Guyane et à Mayotte : malgré une très forte croissance démographique, des valeurs anormalement élevées du taux de vacance	14
1.2 Une vacance aux caractéristiques mal connues dans les outre-mer et dont les enjeux au regard des politiques locales de l'habitat sont très différenciés.....	15
1.2.1 A Mayotte : une situation de vacance très spécifique mais un enjeu qui reste à la marge des politiques de l'habitat massivement tendues vers la construction neuve et la résorption des bidonvilles.....	15
1.2.2 En Guyane : des données sur la vacance biaisées par une importante occupation informelle des logements et un enjeu de résorption surtout lié aux centres anciens.....	17
1.2.3 À La Réunion : une vacance encore peu documentée mais qui a vocation à prendre une place croissante dans les politiques locales de l'habitat.....	17
1.2.4 Aux Antilles : la vacance s'impose comme un enjeu central des politiques locales de l'habitat dans le contexte de forte décroissance démographique	18
1.3 Traiter le diffus comme les centres sans négliger les zones « détendues » pour intégrer le changement de paradigme de la transition écologique	19
2 L'enjeu premier de la résorption de la vacance se situe dans le parc privé, même si quelques aspects sont à relever en ce qui concerne le parc public locatif social .	20
2.1 L'enjeu premier de la résorption de la vacance dans les outre-mer se situe dans le parc privé	20
2.2 Une vacance dans le parc public qui reste raisonnable, sauf exceptions notables mais ponctuelles.....	21
2.3 Prêter attention aux désajustements du parc public par rapport à la demande	22

3 Deux obstacles principaux à lever pour l'amélioration du parc privé : l'inadaptation des aides de l'Anah et l'importance des défauts de titrement.....	26
3.1 Instaurer un modèle économique viable pour l'amélioration du parc privé locatif....	26
3.1.1 Un nombre insignifiant d'opérations financées par l'Anah.....	26
3.1.2 Des spécificités ultramarines suffisamment marquées par rapport aux situations hexagonales pour justifier des différenciations des règles applicables aux outre-mer	27
3.1.3 Adapter sans délai les règles de financement de l'Anah aux situations ultramarines dans le cadre de l'article 73 de la Constitution	29
3.2 Dépasser les blocages issus des défauts de titrement, incluant la problématique de l'indivision.....	30
3.2.1 Les défauts de titrement : un obstacle très répandu qui nécessite de se donner les moyens d'une action collective au long cours.....	30
3.2.2 Les dispositions hexagonales régissant la propriété immobilière devenues inadaptées et inopérantes par l'accumulation ultramarine des défauts de titrement au fil des générations : faire évoluer les procédures de titrement pour les rendre efficaces	31
3.2.3 Conduire et mettre en œuvre avec ambition et constance la sortie du désordre foncier, objectif mobilisant par nature une multiplicité d'interventions et de responsabilités qui reste jusqu'à ce jour orphelin d'une gouvernance intégratrice	35
3.2.4 Dans l'attente, dissocier la résolution de la question foncière de l'aide au montage des projets d'amélioration des logements	37
4 Renforcer la stratégie d'action publique et dynamiser l'écosystème d'acteurs au bénéfice de l'amélioration du parc privé et de la résorption de sa vacance	40
4.1 Charpenter un écosystème d'ingénierie et d'accompagnement publics à la hauteur des enjeux.....	40
4.1.1 Positionner l'État comme impulseur et co-producteur des politiques de l'habitat et renforcer ses capacités d'analyse et de conduite stratégiques.....	40
4.1.2 Multiplier les opérations programmées en appuyant les collectivités.....	41
4.1.3 Mobiliser les instruments de police de l'habitat.....	42
4.1.4 Installer des opérateurs publics d'aménagement.....	44
4.1.5 Installer le financement de restauration immobilière en outre-mer pour la rénovation des centres anciens	45
4.1.6 La fiscalité sur les logements vacants : une efficacité limitée tant que le dispositif n'aura pas été réaménagé au niveau national	47
4.2 Déployer un écosystème d'acteurs à la hauteur des enjeux de l'amélioration du parc privé.....	48

4.2.1 Charpenter à la hauteur des enjeux l'écosystème d'opérateurs sociaux aujourd'hui faibles et fragiles.....	48
4.2.2 Structurer les filières des métiers du bâtiment orientées vers la réhabilitation	48
4.3 En matière d'amélioration de l'habitat, adosser la mise en œuvre du PLOM 3 à l'existence de stratégies départementales globales État-collectivités-opérateurs- entreprises.....	49
Annexes.....	52
1 Annexe 1 : lettre de mission.....	53
2 Annexe 2 : personnes auditionnées ou ayant apporté une contribution écrite.....	56
3 Annexe 2 : données sur la vacance dans les DOM.....	60
3.1 Données par département.....	60
3.1.1 Niveau et évolution de la vacance	60
3.1.2 Vacance et croissance démographique	62
3.1.3 Vacance courte et vacance longue.....	62
3.1.4 Vacance et âge de la population et des propriétaires.....	63
3.1.5 Vacance et état du logement.....	65
3.1.6 Vacance et construction	67
3.1.7 Vacance et résidences secondaires.....	68
3.2 Données par commune	69
3.2.1 Niveau de la vacance.....	69
3.2.2 Vacance, croissance démographique et construction	70
3.2.3 Vacance et résidences secondaires.....	72
4 Annexe 4 : données générales sur le contexte de la politique du logement dans les DOM.....	73
4.1 Population et ménages.....	73
4.1.1 Une croissance démographique contrastée	73
4.1.2 Un desserrement rapide des ménages aux Antilles et à la Réunion.....	74
4.1.3 Un vieillissement rapide de la population aux Antilles	76
4.2 Parc.....	77
4.2.1 Un stock de bien moindre qualité qu'en métropole.....	77

4.2.2	Une construction élevée par rapport à la croissance démographique aux Antilles et à la Réunion	78
4.2.3	Des résidences secondaires peu nombreuses	80
4.3	Revenus et pauvreté	80
4.3.1	Un niveau de vie plus faible en moyenne	80
4.3.2	Un niveau de vie plus hétérogène.....	81
4.3.3	Un taux de pauvreté plus élevé.....	84
4.4	Des loyers moins accessibles qu'en métropole aux ménages à faible revenu	86
5	Annexe 5 : les taxes sur les logements vacants	90
5.1	Le dispositif actuel est complexe	90
5.1.1	Taxe sur les logements vacants (TLV)	90
5.1.2	Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)	92
5.1.3	Majoration de taxe d'habitation sur les logements meublés non affectés à la résidence principale (THRS).....	93
5.2	Le dispositif actuel comprend de nombreuses exonérations dont certaines sont discutables	94
5.2.1	Le dispositif actuel comprend de nombreuses exonérations.....	94
5.2.2	Certaines exonérations sont discutables.....	95
5.3	La TLV vise des objectifs de politique du logement mais non de protection de la planète.....	96
5.4	Perspectives d'évolution	97
5.4.1	Les propositions de la mission IGF-CGEDD de 2016	97
5.4.2	Trois axes d'évolution : simplifier, réduire les exonérations, étendre l'objectif à la protection de la planète.....	98
6	Annexe 6 : glossaire des sigles et acronymes.....	99

Résumé

La vacance des logements dans les départements d'outre-mer est en apparence élevée avec ses 120 000 logements représentant un taux de vacance moyen de 13 %, là où la France hexagonale n'enregistre qu'un taux de 8 %.

La situation s'avère cependant très différenciée suivant les territoires ultra-marins puisqu'à La Réunion la vacance se situe à la moyenne nationale alors qu'aux Antilles, elle est presque deux fois plus forte, ces deux départements antillais se situant parmi les cinq départements français à la décroissance démographique la plus élevée (autour de - 4 %). En Guyane et à Mayotte, les chiffres paraissent anormalement élevés dans ces deux départements français pourtant à la croissance démographique la plus soutenue, et de très loin. Cette anomalie s'explique par une conjugaison de facteurs, qui tiennent autant à la faible fiabilité des données statistiques, voire à leur quasi-inexistence, qu'à la très grande informalité de l'habitat ou aux pratiques familiales de construction sur de longues durées.

Dans ces deux derniers départements où la priorité est la construction massive de logements face à la prolifération des bidonvilles, la question de la vacance n'est pas première dans les politiques de l'habitat. À l'inverse, aux Antilles, la vacance dans les centres-villes et centres-bourgs est criante, y compris dans le diffus ; sa résorption constitue un enjeu majeur des politiques de l'habitat dans le contexte de forte décroissance démographique et du nombre de personnes par ménage qui se rapproche de l'étiage.

Aux Antilles et à la Réunion plus particulièrement, l'urgence de la transition écologique renforce en outre l'exigence de traiter la vacance, pour endiguer la poursuite de l'étalement urbain, historiquement important, pour revitaliser les centralités en consolidant les commerces et les services, pour rationaliser les besoins de mobilités et les déplacements automobiles et pour limiter l'artificialisation des espaces naturels résiduels. Pour ces raisons, la remise sur le marché des logements vacants devient un enjeu fort des politiques de l'habitat dans ces trois départements et tout particulièrement aux Antilles où le taux de vacance est très élevé.

D'une manière générale, la vacance est peu documentée. Les causes principales qui émergent des dires des acteurs sont l'insalubrité et l'indignité, ce que corroborent les chiffres : ainsi, par exemple d'après le recensement de 2015, la proportion de logements vacants ne disposant pas du confort de base est de 30 points supérieure à celle des parcs ultramarins pris dans leur ensemble, alors que ces parcs, occupés ou non, présentent des défauts de confort déjà bien plus élevés que ceux de l'hexagone, (41 % aux Antilles et 18 % à La Réunion, alors qu'ils sont résiduels en métropole). La vacance paraît ainsi la manifestation la plus extrême de la dégradation de l'habitat et a en conséquence besoin d'être traitée à travers l'action globale en faveur de l'amélioration de l'habitat.

Neuf logements vacants sur dix appartiennent au parc privé. Par ailleurs, la part de logements vacants est significativement plus faible dans le parc public. Celui-ci est en effet géré par des professionnels de l'immobilier en nombre restreint qui travaillent en partenariat étroit avec la puissance publique dans le cadre des dispositifs de financement et de contractualisation et, le cas échéant, de l'exercice du contrôle dans les situations préoccupantes. À l'inverse, le parc privé est détenu par une multitude de particuliers non professionnels et l'action publique y requiert la mobilisation d'un écosystème de compétences et d'ingénieries variées.

Pour les raisons qui précèdent, avant de consacrer le rapport essentiellement au parc privé et au traitement de sa vacance, la mission relève, s'agissant du parc public, un certain désajustement à la demande sociale lié à un niveau de loyer élevé, comme le relève l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) dans son rapport de contrôle 2020, alors que la situation de pauvreté est très décalée de la situation hexagonale ; les taux de pauvreté ultramarins sont supérieurs de 20 à 30 points à ceux de la métropole, plus encore en Guyane et à Mayotte. La mission insiste en conséquence sur la nécessaire élaboration d'un modèle de politique sociale du logement spécifique aux outre-mer, qui s'affranchisse du modèle hexagonal basé principalement sur le logement locatif social public : le parc privé

présente dans les outre-mer une fonction sociale irremplaçable et la politique d'amélioration du parc privé doit y constituer une composante à part entière de la politique sociale de l'habitat.

Les deux obstacles principaux à la sortie de vacance caractérisée par l'insalubrité et l'indignité dans le parc privé sont d'une part, les insuffisances du modèle économique pour les propriétaires bailleurs, et d'autre part, les difficultés de titrement, comme pour l'amélioration en général.

Le financement de sortie de vacance par mobilisation des propriétaires bailleurs est régi par le règlement national de l'Anah, dont les dispositions et taux ne sont en rien différenciés entre l'hexagone et les outre-mer alors que le taux de pauvreté comme les défauts de qualité des logements vacants y sont très significativement supérieurs. Pour les propriétaires occupants, dont les logements sont pourtant nettement moins détériorés que les logements vacants, le ministère des outre-mer finance avec la ligne budgétaire unique (LBU) jusqu'à un taux situé autour d'une fois et demie celui de l'Anah. Sur les quatre dernières années, 20 fois plus de logements ont été améliorés par la LBU, l'Anah n'ayant financé que 60 logements en moyenne par an pour l'ensemble des cinq départements, autant dire rien.

Cette lacune dans le financement de l'amélioration des logements vacants est pointée dans tous les rapports, y compris parlementaires et de la Cour des comptes, mais n'est pas instruite pour autant, les dispositifs de saisie des données au plan national étant dédiés au « reporting » budgétaire et non à l'analyse de la viabilité opérationnelle du montage des projets d'amélioration. La mission considère dès lors qu'il convient d'inverser sans délai la position en proposant, en mode expérimental pour toute la durée du prochain plan logement outre-mer (PLOM), de dé plafonner dans le règlement national de l'Anah le taux de subvention de 35 % à 50 %.

La seconde difficulté, et non des moindres, réside dans les défauts de titrement, les financements publics d'amélioration n'étant accordés qu'aux propriétaires disposant d'un « juste titre ». Dans les outre-mer la situation de désordres fonciers est patente de par l'histoire et l'accumulation des successions non résolues, depuis plusieurs, voire de nombreuses, générations. De très nettes améliorations paraissent aujourd'hui nécessaires pour accélérer significativement la sortie du désordre foncier, sous un double aspect. D'une part, les dispositions juridiques sont inadaptées à ces territoires et des évolutions substantielles sont incontournables (raccourcissement de l'usucapion, publicité collective en cas de méconnaissance raisonnable des indivisaires, etc.). D'autre part, le titrement nécessite l'intervention croisée d'acteurs et de compétences multiples, complexité qui appelle à l'installation de gouvernances intégrées : les groupements d'intérêt public (GIP) de titrement prévus par la loi depuis plus de dix ans. Ceux-ci doivent être mis en place sans délai à l'initiative de l'État et grâce à des financements présentant une pérennité suffisante.

Enfin, constatant que la résolution du désordre foncier, longue par nature, pénalise l'amélioration des logements et les sorties d'insalubrité et d'indignité qui lui sont impérativement conditionnées, il paraît indispensable aujourd'hui d'inverser la logique de subordination et de trouver les voies de dissociation des deux questions, pendant une période transitoire, nécessairement conséquente (une décennie au moins).

Au-delà, une stratégie volontaire d'amélioration du parc privé et de sortie de la vacance suppose la mobilisation d'une forte coordination d'acteurs public et l'intervention renforcée d'opérateurs sociaux et privés, nonobstant le fait qu'en outre-mer les dispositifs de financement par l'État sont différents entre les propriétaires occupants et les propriétaires bailleurs, les premiers relevant du ministère des outre-mer et les seconds de l'Agence nationale de l'habitat (Anah). La présence de l'État est significative par les financements qu'il apporte mais reste faible dans les relations de partenariat avec des collectivités dont l'ingénierie paraît, sauf exception, encore balbutiante et insuffisamment mutualisée à l'échelon intercommunal. L'État doit en conséquence renforcer son intervention comme co-producteur des politiques d'amélioration et de sortie de la vacance dans le parc privé. Il est nécessaire pour cela de consolider véritablement les capacités stratégiques des services déconcentrés de l'État. Elles sont indispensables pour appuyer les collectivités, non seulement dans l'élaboration des documents et stratégies de planification, programmes locaux de l'habitat (PLH) et plans intercommunaux de lutte contre

l'habitat indigne (PILHi), mais aussi dans la commande d'opérations programmées, actuellement en nombre très insuffisant à l'aune des besoins, comme dans l'exercice des pouvoirs de police de l'habitat, quasiment non mis en œuvre, sauf exception.

La reconquête des centres villes et centres bourgs dont l'habitat dégradé, voire les ruines, sont tout particulièrement visibles aux Antilles, suppose des opérations d'aménagement et de remembrement urbain qui dépassent la seule intervention à l'immeuble. Dans ces deux départements, les opérateurs d'aménagement sont quasi inexistantes comme d'autres rapports l'ont montré, à l'exception des agences des cinquante pas géométriques, qui sont cependant cantonnées à leur périmètre. Elles sont dorénavant dotées de compétences d'aménagement et une filialisation sous forme de société publique d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) permettrait une impulsion croisée entre l'État et les collectivités pendant une dizaine d'années - la durée de vie des agences - pour initier et développer à la hauteur des besoins les opérations de renouvellement urbain et de sortie de vacance dans ces départements. Durant cette période, et avant qu'elles ne réintègrent le droit commun des outils d'aménagement appuyés sur les seules collectivités, ces SPLA-IN pourraient également servir « d'académie » de formation à l'aménagement, au renouvellement urbain et à l'amélioration de l'habitat.

La mise en œuvre d'opérations programmées d'ampleur suppose un tissu d'acteurs compétents et en nombre suffisant, opérateurs sociaux, petites entreprises et artisans de travaux d'amélioration, qui, aujourd'hui, à l'inverse des besoins, a tendance à se rétrécir. L'affirmation d'une action d'envergure sur une durée suffisamment longue conditionne l'émergence et la structuration de ces filières. Ainsi le prochain PLOM devrait couvrir une période de six ans.

Enfin, la troisième édition du PLOM devrait s'appuyer sur une stratégie coordonnée d'amélioration de l'habitat et de sortie de la vacance dans chacun des départements d'outre-mer, impulsée par l'État et les collectivités et associant l'ensemble des acteurs (associations départementales d'information sur le logement (ADIL), conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), Action Logement (AL), etc.).

Liste des recommandations

1. **Considérer l'amélioration du parc privé comme une composante à part entière des politiques sociales du logement dans les outre-mer, intégrant la résorption de la vacance, pour répondre également aux enjeux de transition écologique. Très prioritairement aux Antilles et à La Réunion, mettre en place, à l'initiative de l'État et en lien étroit avec les collectivités, une observation de la vacance du parc privé en identifiant ses différentes origines. Positionner, au sein de chaque département d'outre-mer, l'offre du parc public par rapport aux revenus des ménages et définir les complémentarités avec le parc privé au sein de l'offre sociale. Étendre dans les départements d'outre-mer le décompte des logements sociaux au titre de la loi SRU aux logements des propriétaires occupants comme des propriétaires bailleurs, ayant bénéficié de subventions d'amélioration LBU ou de l'Anah en conventionnement social ou très social, sous certaines conditions (sortie d'insalubrité, mise aux normes de sécurité, montant minimal de travaux, etc.).**.....25
2. **Compte tenu des spécificités ultramarines et dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, passer sans délai le taux de subvention Anah pour les propriétaires bailleurs à 50 % et mettre en place une observation de l'impact de cette mesure sur les dynamiques de requalification de l'habitat locatif privé et de renouveau des centres anciens, et ce, pendant toute la durée du prochain PLOM.**30
3. **Sous mandat du Premier ministre, mettre en place dans un délai rapproché, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et le cas échéant de manière différenciée entre celles-ci, les évolutions législatives significatives permettant une résolution accélérée du désordre foncier dans les outre-mer (prescription acquisitive limitée à dix ans, recours à la publicité collective pour les décisions de partage, mise en place d'une période de forclusion de déclaration des héritiers, possibilité du partage par souche, etc.).**.....35
4. **Mettre en place sans délai les GIP de titrement dans les départements d'outre-mer à l'initiative de l'État. Instaurer la désignation par arrêté interministériel d'une personnalité qualifiée pour en assurer la présidence, après avis des collectivités régionales ou territoriales. Y associer la DRFiP et la Chambre des notaires. En prévoir le financement dans la durée, soit par le biais de contractualisations longues (contrats de plan), soit sous forme d'une taxe dédiée.**.....37
5. **Mettre en place, à titre transitoire sur une durée de dix ans renouvelable une fois, les possibilités de bénéficier des aides à l'amélioration pour les propriétaires occupants comme bailleurs ne pouvant faire valoir aisément un titre de propriété du fait d'une situation complexe de défaut de titrement, dès lors que ceux-ci consentent la charge de travaux d'amélioration significatifs, attestés par un opérateur. Conférer à l'investissement consenti un statut de bien propre, déduction faite des subventions publiques. Coupler décision de subvention et régularisation ou octroi d'un BRS quand la construction est bâtie sur un terrain appartenant à l'État. Prendre en compte dans l'assiette subventionnable les coûts globaux de sortie d'indivision.**39

6. Face aux difficultés cumulées en matière d’habitat des situations ultra-marines qui nécessitent une forte intégration des acteurs, dont l’État, modifier l’article L364-1 du CCH pour établir les mêmes règles concernant les CRHH de métropole et des outre-mer, instituant la co-présidence État-collectivité. Positionner les services de l’État comme co-acteurs des politiques territorialisées de l’habitat et étoffer pour cela leurs capacités stratégiques. 41
7. Développer fortement les opérations programmées d’amélioration de l’habitat privé et de la sortie de vacance, dans les centres anciens comme dans le diffus en soutenant les collectivités locales. Renforcer l’appui et l’expertise techniques de l’Anah auprès des départements d’outre-mer et ouvrir dans les outre-mer la possibilité de co-financements d’ingénierie jusqu’à 100 %, toutes aides publiques confondues, par décision déconcentrée. Déployer aux Antilles et à La Réunion des plates-formes d’ingénierie technique au sein des services de l’État pour appuyer les collectivités dans l’exercice des polices de l’habitat en calibrant leurs moyens et leur durée pour tenir compte de l’importance des besoins. 44
8. Examiner l’opportunité de doter la Guadeloupe et la Martinique d’opérateurs d’aménagement et de renouvellement urbain impliquant l’État, de type SPLA-IN, par filialisation des agences des cinquante pas géométriques, qui joueraient également la fonction « d’académie » de formation en matière d’aménagement, de renouvellement urbain et d’amélioration de l’habitat. Etendre au THIRORI l’instruction interministérielle de 2014 relative au traitement de l’habitat indigne dans les départements et régions d’outre-mer. 46
9. Projeter une politique publique État/collectivités d’amélioration et de sortie de la vacance du parc privé à la hauteur de enjeux par rapport à la demande sociale, sur une durée pluriannuelle suffisante pour assurer à la bonne échelle l’émergence et la structuration des filières d’acteurs d’ingénierie sociale et de rénovation des logements. Fixer une durée de six ans pour le PLOM 3. 49
10. Instaurer dans le PLOM 3 le parc privé comme segment à part entière de la politique sociale du logement dans les outre-mer. Prévoir au sein de chaque DROM la déclinaison locale de cette politique sous forme d’un programme coordonné et intégré d’amélioration du parc privé et de résorption de sa vacance, impliquant autour de l’État et des collectivités l’ensemble des acteurs, doté d’instances de pilotage et de suivi ainsi que d’un dispositif propre d’ingénierie. Articuler PLOM 3 et nouveau plan quinquennal d’intervention d’Action Logement dans les outre-mer et ouvrir aux outre-mer les outils d’appui du Plan national de lutte contre les logements vacants. 51

Introduction

Dans le cadre du plan logement outre-mer 2019-2022 (PLOM), la ministre en charge du logement a confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), par lettre du 22 juin 2021, une mission sur une double thématique : analyser les causes et conséquences de la vacance outre-mer d'une part, évaluer l'application de l'article 55 de la loi SRU outre-mer d'autre part. Ce deuxième volet a été dissocié afin de s'inscrire dans les échéances gouvernementales et législatives. En outre, bien que les sujets présentent certains liens, les cadres juridiques, opérationnels et financiers sont distincts ; les explorations peuvent donc l'être également.

La lettre de commande souligne la problématique de l'ampleur de la vacance dans les DROM au regard des besoins en logements dans ces territoires. Elle fait mention de 120 000 logements vacants, soit un ratio moyen de 13% du parc de logements contre 8% dans l'hexagone, avec des disparités notables entre les DROM.

La mission s'est attachée à mesurer les situations de vacances ultramarines en établissant les comparaisons avec celles de l'hexagone et à en cerner les causes (I). Elle constate que l'enjeu principal de la vacance se situe dans le parc privé, et non, sauf exception particulière, dans le parc public du logement locatif social, tout en notant certains désajustements de ce dernier à la demande sociale spécifique des outre-mer (II). Face aux deux obstacles premiers à la mise en œuvre opérationnelle des travaux de remise sur le marché, voire d'amélioration du parc privé dans son ensemble, la mission propose les voies de résolution qui supposent certaines inversions de postures (III). Elle aborde enfin la nécessité d'alignement des acteurs multiples qui sont parties prenantes des stratégies d'amélioration et de sortie de vacance, tant du côté de la mobilisation coordonnée des acteurs publics, qu'en matière de capacités d'intervention des opérateurs, sociaux et privés (IV).

Définitions de la vacance

Selon la définition de l'INSEE, un logement vacant est un logement inoccupé correspondant à l'un des cas suivants :

- *proposé à la vente, à la location ;*
- *déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;*
- *en attente de règlement de succession ;*
- *gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (par exemple un logement vétuste).*

Les deux premiers cas relèvent de la vacance dite « frictionnelle » ou « de courte durée », nécessaire à la rotation des ménages dans le parc privé pour garantir la fluidité des parcours résidentiels et l'entretien du parc de logement. Un taux de vacance raisonnable se situe autour de 6 à 7 %. Les deux autres cas relèvent de la vacance dite « structurelle » ou « de longue durée ».¹

¹ Guide du Réseau national des collectivités mobilisées contre le logement vacant, décembre 2018.

1 La vacance ultra-marine des logements : des enjeux très différenciés mais des obstacles opérationnels similaires

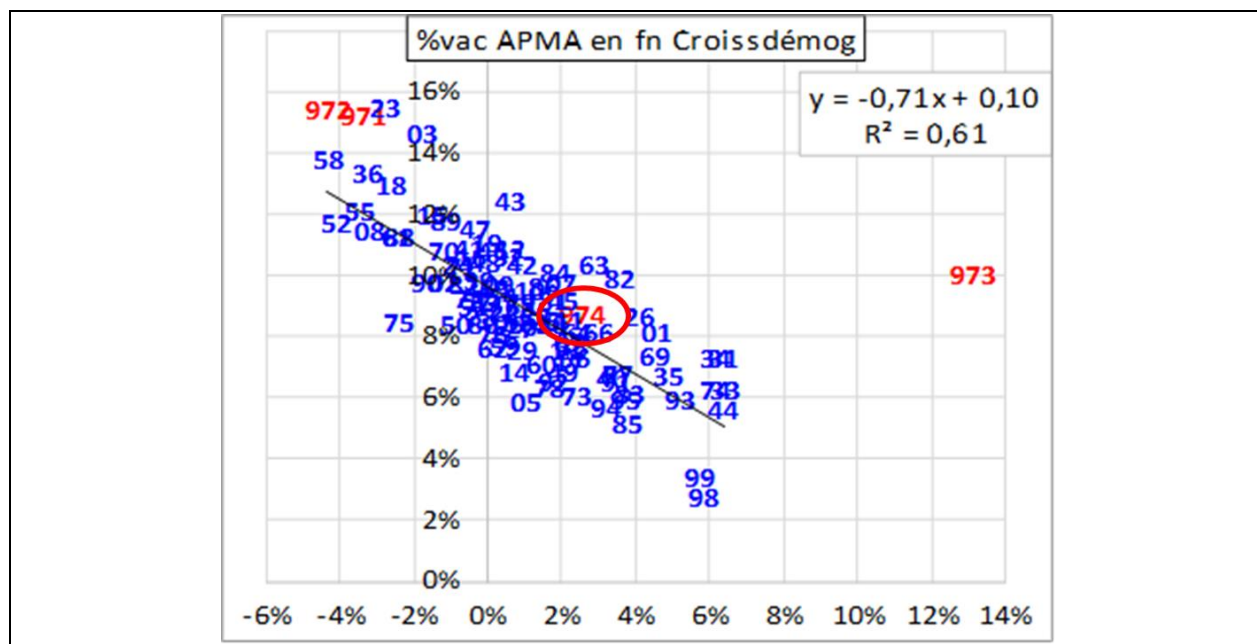
1.1 Une vacance dans les DROM à relativiser par rapport à la métropole et très hétérogène en fonction de la dynamique démographique

Au-delà du chiffre global de 120 000 logements vacants dans les départements d'outre-mer, la mission s'est en premier lieu interrogée sur la réalité de la vacance et sur la comparaison avec les départements hexagonaux. Le premier niveau d'analyse porte sur la comparaison à dynamique démographique comparable.

1.1.1 A La Réunion : grande similitude avec la métropole

La Réunion (974) se situe dans la moyenne métropolitaine avec une croissance démographique 2018/2013 de 2,5 % et un niveau de vacance de 8,7 %.

Figure 1 : taux de vacance (appartements et maisons) en 2018 en fonction de la croissance de la population de 2013 à 2018 dans les départements français (hors Mayotte)



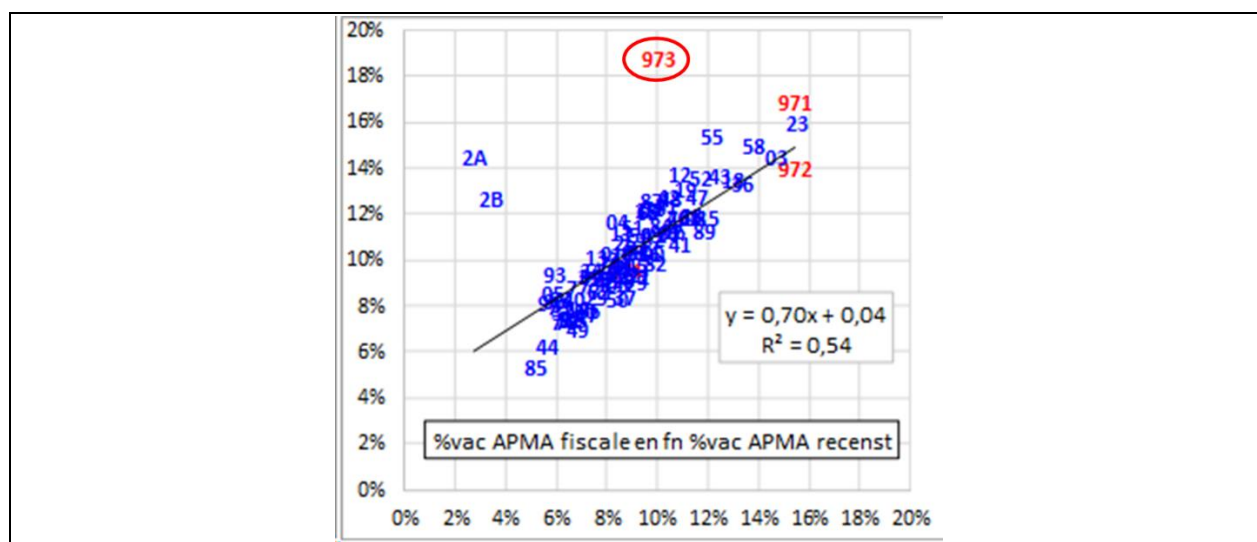
1.1.2 Aux Antilles : une vacance élevée dans un contexte de forte décroissance démographique

Comme le montre la figure n°1, les deux départements d'outre-mer des Antilles (Guadeloupe (971) et Martinique (972)) sont dans les cinq départements français de plus forte décroissance démographique. Ils partagent cette situation avec la Nièvre (58), la Haute-Marne (52) ou la Meuse (55) à autour de -4 % de dynamique démographique. Leur taux de vacance y est comparativement plus élevé, de deux points supérieurs à ceux de ces départements métropolitains.

1.1.3 En Guyane et à Mayotte : malgré une très forte croissance démographique, des valeurs anormalement élevées du taux de vacance

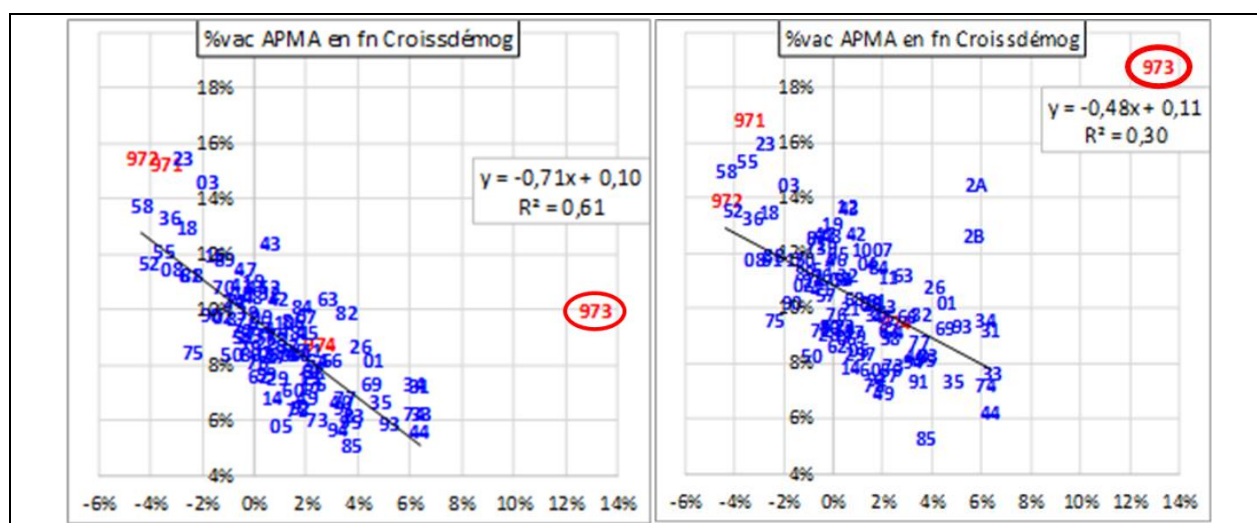
En Guyane (973), les statistiques issues du recensement divergent de celles issues des fichiers fonciers, contrairement aux Antilles, à La Réunion et à la plupart des départements de métropole hors Corse, pour lesquels elles sont en général cohérentes (cf. figure n° 2 ci-dessous).

Figure 2 : Taux de vacance selon les données de la source fiscale en fonction du taux de vacance selon les données du recensement de la population 2018, dans les départements français (hors Mayotte)



Quoique nettement différents, les chiffres de la vacance apparaissent très élevés dans le département français qui enregistre la plus forte croissance démographique après Mayotte : 10 % selon les données du recensement et 18 % selon les fichiers fonciers.

Figure 3 : taux de vacance (appartements et maisons) en 2018 en fonction de la croissance de la population de 2013 à 2018, selon les données du recensement (à gauche) et de la source fiscale (à droite) pour l'ensemble des départements français (hors Mayotte)



A Mayotte les données statistiques nationales restent encore très embryonnaires. Les premiers travaux de l'INSEE relatifs au logement datent de 2017 sur la base de la première enquête logement réalisée dans ce département entre novembre 2013 et mars 2014². Le document établi à l'issue de cette enquête fait état d'un taux de vacance de 12 % qui interroge compte tenu de la croissance démographique galopante et de la demande de logement correspondante.

1.2 Une vacance aux caractéristiques mal connues dans les outre-mer et dont les enjeux au regard des politiques locales de l'habitat sont très différenciés

Avertissement : d'une manière générale le sujet est peu documenté, et surtout mal, voire pas du tout objectif ; la mission s'en tient donc aux dires des personnes qu'elle a rencontrées, en particulier lorsque les différents propos convergent, ce qui est souvent le cas.

1.2.1 A Mayotte : une situation de vacance très spécifique mais un enjeu qui reste à la marge des politiques de l'habitat massivement tendues vers la construction neuve et la résorption des bidonvilles

D'un point de vue qualitatif, la vacance tient à des pratiques spécifiques des populations de ce département d'outre-mer. Tout d'abord celle de l'auto-construction en dur qui s'effectue au fur et à mesure des rentrées financières des ménages, pendant plusieurs années ; très répandue, elle est même le mode de construction courant. Ces logements non habités car non finis ne relèvent dès lors pas de la notion classique de vacance. Ensuite la tradition est de bâtir des logements, souvent en surélévation, pour les filles. La vacance est alors liée à l'attente de l'entrée de l'enfant dans l'âge adulte ou de son retour de métropole, ce qui là non plus ne constitue pas de la vacance au sens courant. Cette pratique est particulièrement présente dans les villages de meilleures conditions de vie, où les moyens financiers sont plus élevés qui correspondent aussi à ceux dans lesquels la croissance démographique est faible. Dans ces deux cas très courants, la logique est de garder son bien pour l'avenir sans le mettre sur le marché locatif. Enfin, l'émigration vers la métropole produit des logements vides dans ces villages de la côte ouest, villages où l'aisance financière, le niveau de formation et le statut le permettent. Ces résidences ne sont pas pour autant vacantes à proprement parler -elles pourraient tout aussi bien être considérées comme des résidences secondaires-.

Une analyse infra-départementale permet de mieux comprendre les mécanismes de territorialisation de la vacance à Mayotte. Comme le démontre le document produit par l'INSEE et intitulé « Des conditions de vie inégales entre villages »³, les situations de vie sont très différenciées entre les 72 villages de Mayotte et la corrélation avec les niveaux de vacance est parlante.

35 villages, représentant 33 % de la population mahoraise de 2017 (85 000), présentent des conditions de vie nettement supérieures à la moyenne mahoraise : plus de huit logements sur dix sont en dur, presque les deux tiers ont le confort de base⁴, même si on est encore très loin des standards nationaux. Dans ces villages, entre 37 % et 48 % des personnes en âge de travailler ont un emploi assurant ainsi une aisance financière supérieure à la moyenne. Ces villages sont principalement ceux de la côte ouest (encerclés en rouge dans la figure ci-dessous). A l'inverse, dans 16 villages, représentant 23 % de la population mahoraise (57 700), les habitants font face à des conditions de vie très difficiles : l'habitat en tôle domine largement (62 %), plus de la moitié des logements sont en terre battue et ne disposent pas de point d'eau courante. Seulement 17 % des personnes en âge de travailler ont un emploi, ce qui induit des niveaux de pauvreté inégalés en métropole.

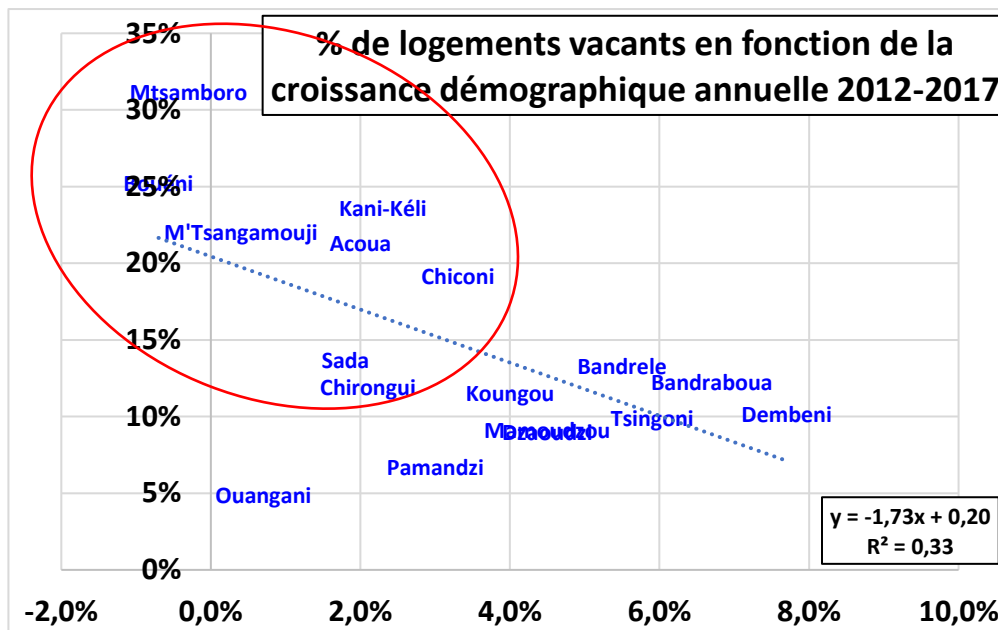
² INSEE, L'état du logement à Mayotte fin 2013, juin 2017.

³ INSEE, Les villages de Mayotte, des conditions de vie inégales entre villages, octobre 2019

⁴ Le confort de base comprend l'accès à un point d'eau à l'intérieur du logement, la présence de toilettes et d'une baignoire ou d'une douche.

La dynamique démographique est elle-même très différenciée entre ces différentes catégories de villages : dans les premiers, elle est de l'ordre de 6 à 7 % entre 2012 et 2017, alors que dans les plus précaires, elle est de 37 %⁵ correspondant à l'arrivée des flux migratoires venant de l'étranger et se traduisant par un développement rapide de l'habitat en tôle. Les chiffres de la vacance résultant du recensement de 2017 sont corrélés et inversement proportionnels aux rythmes de croissance démographique par commune. En d'autres termes, plus les villages et les communes correspondantes sont en croissance démographique forte, plus ils présentent des conditions de vie précaires et moins la vacance est forte. La figure n° 4 ci-dessous montre cette différenciation.

Figure 4 : taux de vacance par commune en fonction de la croissance démographique



À Mayotte, l'enjeu des politiques locales de l'habitat s'avère particulièrement complexe. En effet, le niveau de vie médian⁶ en 2018 était six fois plus faible qu'en métropole et trois fois plus faible qu'en Guyane. Et il était en baisse par rapport à 2011, du fait des migrations importantes : d'un côté, l'arrivée de nombreux étrangers aux très faibles ressources (+ 32 500, principalement des Comores), de l'autre, l'émigration importante vers la métropole de nombreux natifs de Mayotte aux niveaux de vie et de formation plus élevés (près de 26 000 entre 2012 et 2017). Ainsi, en 2018, 42 % des habitants de l'île vivent sous le seuil de pauvreté local, soit 160 € par mois et par unité de consommation ; à titre de comparaison, très peu de personnes en France vivent avec ce niveau de vie : 1 % en métropole, et seulement 6 % en Guyane⁷.

Le croisement entre la dynamique démographique galopante et un niveau incomparablement bas des revenus, qui se renforce par les flux migratoires, pose une sorte de quadrature du cercle aux politiques de l'habitat. L'habitat insalubre en tôle prolifère (40 % des résidences principales, soit entre 25 000 et 30 000 actuellement). La création massive d'une offre nouvelle adaptée est de loin l'enjeu premier, qui conditionne toute réussite d'une politique de résorption des habitats insalubres qui se sont beaucoup développés à Mayotte.

Dans ce contexte, la résorption de la vacance à Mayotte n'est donc pas susceptible de constituer un levier à part entière des politiques de l'habitat. Localement et de manière sporadique dans des situations particulières, des projets de remise sur le marché pourraient être soutenus, notamment à l'occasion des

⁵ La population mahoraise s'est accrue de 21 % entre 2012 et 2017.

⁶ Niveau de vie : revenus net après impôts et taxe d'habitation, rapporté au nombre d'unités de consommation.

⁷ INSEE, Revenus et pauvreté à Mayotte en 2018, les inégalités de niveau de vie se sont creusées, juillet 2020.

projets territoriaux des programmes nationaux : Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), Action cœur de ville (ACV) ou Petites villes de demain (PVD)⁸.

1.2.2 En Guyane : des données sur la vacance biaisées par une importante occupation informelle des logements et un enjeu de résorption surtout lié aux centres anciens

En l'absence de connaissance construite et objectivée de la vacance en Guyane, la mission rapporte les interprétations des chiffres étonnamment élevés (cf. 1.1.3 supra), avancées par ses interlocuteurs guyanais. Compte tenu de la situation de grande précarité, les squats ainsi que les locations informelles sont monnaie courante de sorte que la présomption est forte que les logements déclarés vacants soient de fait bel et bien occupés. Cette explication est du reste cohérente avec la distorsion observée entre les chiffres de la vacance issus du recensement et ceux résultant des fichiers fonciers.

Les politiques de l'habitat en Guyane sont, comme à Mayotte, confrontées à une croissance démographique générant une demande importante de logements et devant répondre également à un niveau de ressources peu élevé (53 % de taux de pauvreté). La vacance n'est dès lors pas un enjeu premier à l'échelle du territoire ; elle n'est d'ailleurs pas abordée en conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement (CDHH)⁹. Par contre, dans les deux centres anciens de Cayenne et de Saint-Laurent du Maroni où se concentrent spécifiquement des phénomènes de déshérence et de vacance, l'enjeu devient significatif. Des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)¹⁰ sont travaillées dans le cadre des projets ACV, mais ces projets patinent et sont longs à mettre en place, pour des raisons semblables à celles qui sont rencontrées dans les départements antillais et à La Réunion.

1.2.3 À La Réunion : une vacance encore peu documentée mais qui a vocation à prendre une place croissante dans les politiques locales de l'habitat

À La Réunion, la vacance, même si elle reste dans la moyenne nationale (cf. supra), concerne néanmoins 30 000 logements. Elle est cependant peu documentée au sens de sa caractérisation fine et de la connaissance des propriétaires privés et de leurs stratégies par rapport à leur bien. Une étude sera bientôt finalisée sur le périmètre de la CINOR¹¹, conduite par l'agence d'urbanisme (Agorah¹²) ; une étude équivalente sera lancée prochainement par TCO¹³ sur son propre périmètre. Le Département déplore l'absence d'éléments de vision par rapport à un sujet qui n'est plus anodin sur le territoire départemental, dans le contexte de la forte demande de logements, notamment pour la cible sociale (42 % de taux de pauvreté à La Réunion), mais aussi des enjeux du « zéro artificialisation nette » (ZAN). Établir un état des lieux global devient important.

Il n'y a pas non plus d'OPAH ou de programmes d'intérêt général (PIG)¹⁴, même si TCO lance l'étude de faisabilité pour une OPAH multisites reprenant notamment les périmètres opérationnels des projets ACV du Port et PVD de Trois-Bassins.

Plus en aval, les difficultés opérationnelles pour les sorties de vacance et remises sur le marché paraissent les mêmes qu'aux Antilles : le manque de moyens des propriétaires, la complexité des prises de décisions liée au régime de l'indivision, la « flotte » des programmes de défiscalisation sortis de l'avantage fiscal, les lacunes et faiblesses des opérateurs.

⁸ Contrats entre Etat et collectivités visant une redynamisation urbaine des centres villes (ACV) et centres bourgs (PVD).

⁹ Instance locale partenariale d'élaboration des politiques de l'habitat et de l'hébergement.

¹⁰ Procédure aidée par l'Etat d'intervention globale en matière d'amélioration de l'habitat sur un périmètre défini.

¹¹ Communauté intercommunale du nord de La Réunion, communauté d'agglomération.

¹² Agence pour l'observation de La Réunion, de l'aménagement et de l'habitat.

¹³ Territoire Côte Ouest, communauté d'agglomération.

¹⁴ Procédure aidée par l'Etat d'intervention globale sur un périmètre défini.

1.2.4 Aux Antilles : la vacance s'impose comme un enjeu central des politiques locales de l'habitat dans le contexte de forte décroissance démographique

Aux Antilles, la forte déprise démographique explique pour l'essentiel le niveau de la vacance (15,3 % en Guadeloupe et 15,5 % en Martinique), niveau le plus élevé des départements hexagonaux de même dynamique démographique alors que la demande se tarit du fait du vieillissement de la population renforcé par l'émigration des jeunes diplômés (cf. supra) et du ralentissement du desserrement des ménages (le nombre de personnes par ménage est désormais proche d'un étiage voisin de deux). La résorption de la vacance prend ainsi aux Antilles toute son importance, sur des territoires proches de la saturation des zones constructibles en raison des nombreuses contraintes qui s'y exercent (notamment topographie et risques naturels majeurs), qui plus est dans la perspective du (ZAN).

L'enjeu principal devient désormais la réhabilitation et non plus la construction neuve, même si l'inertie des systèmes de production ralentit l'inversion de tendance. Dans le parc public, l'inversion s'est opérée ces deux dernières années, notamment grâce au plan de relance, mais reste à consolider sur le moyen terme. Dans le parc privé, la montée en puissance de la réhabilitation se heurte cependant à un ensemble de difficultés.

Les causes principales de la vacance dans le parc privé sont la vétusté et l'indignité des logements, dans un contexte climatique agressif pour les constructions.

Le confort des logements est aux Antilles bien moindre qu'en métropole, avec un taux de logements dépourvus du confort de base, alors qu'il est résiduel en métropole, à 1 %. En ce concerne les logements vacants, la situation de confort est encore plus dégradée puisque 74 % en Guadeloupe et 67 % en Martinique ne possèdent pas le confort de base, soit 30 points de plus que l'ensemble des logements de ces départements. En outre, à titre d'exemple, 42 % et 44 % des logements vacants y sont dépourvus d'électricité et d'eau, alors que la plupart des résidences principales de ces départements, mais aussi des logements vacants de métropole, en sont pourvus. De même, les eaux usées s'évacuent à même le sol pour 19 % et 24 % des logements vacants des Antilles alors que seulement 3 % des résidences principales sont dans cette situation¹⁵.

La faiblesse de revenus des habitants (taux de pauvreté importants : 34 et 33 %) limite les capacités d'entretien mais surtout renforce les difficultés d'accès aux financements publics du fait d'un modèle économique difficile à boucler d'une part, et, d'autre part, des blocages juridico-administratifs qui sont liés aux défauts de titrement, dont en particulier les indivisions successorales non résolues. Comme à La Réunion, les programmes de défiscalisation sortis de la période d'avantage fiscal produisent également des stocks de logements vacants, sans pour autant que la proportion en soit véritablement connue.

Il est à noter que si la vacance est très visible dans les centres anciens, comme à Pointe-à-Pitre ou à Fort-de-France, où des immeubles entiers sont à l'abandon et réduits à l'état de ruine, certains envahis par la végétation (avec parfois des arbres qui témoignent de très longues déshérence), elle est également très présente dans le diffus, voire peut-être plus significative quantitativement.

Les difficultés opérationnelles de mise en œuvre des projets sont multiples comme il est développé infra. La mobilisation des acteurs pour la résorption de la vacance aux Antilles (Deal, EPCI, établissement public foncier local de Guadeloupe (EPFL 971) par exemple) permet de cerner de manière plus concrète ces difficultés de tous ordres auxquelles ils sont confrontés et les voies et moyens qu'ils choisissent pour les résoudre. Ceux-ci sont également mis en œuvre dans les autres départements d'outre-mer, mais de manière moins avancée, la vacance y constituant un enjeu moins central. Ainsi, les voies de résolution de ces difficultés opérationnelles développées ci-après par la mission seront utiles pour tous les départements d'outre-mer.

¹⁵ A La Réunion, 15 % des logements sont dépourvus du confort de base ; 47 % des logements vacants sont dans cette situation.

1.3 Traiter le diffus comme les centres sans négliger les zones « dé-tendues » pour intégrer le changement de paradigme de la transition écologique

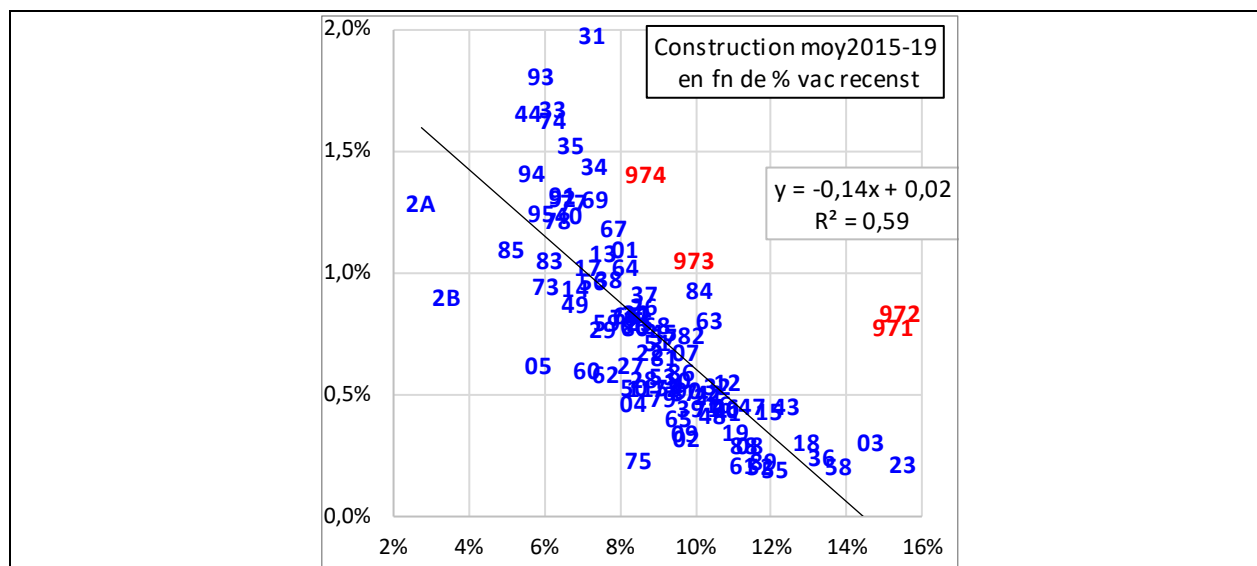
L'enjeu de transition écologique vient conférer une plus grande acuité à la résorption de la vacance.

Dans les Antilles, comme à La Réunion dans les « mi-pentes » et les « hauts », l'étalement urbain est déjà très significatif. Sur ces « petits » territoires finis insulaires, les terres agricoles ont beaucoup diminué alors qu'il y en a grand besoin. Il en est de même pour les espaces naturels dont les ressources, à commencer par l'eau, sont essentielles. Si l'on ajoute à cela les restrictions de constructibilité induites par la multiplicité des risques naturels majeurs, les enjeux de reconstruction de la ville sur la ville, de rationalisation foncière et de reconquête du « déjà construit » deviennent primordiaux.

Ainsi, la résorption de la vacance dans les outre-mer est une pièce maîtresse dans le changement de paradigme qu'appelle la transition écologique.

La reconquête de l'existant paraît d'autant plus impérative qu'à taux de vacance donné, le rythme de construction dans les DOM, et tout particulièrement aux Antilles, est plus élevé qu'en métropole.

Figure 5 : nombre de logements construits de 2015 à 2019 en % du parc, en fonction du taux de vacance en 2018



Source : CGEDD d'après Insee (recensement de la population) et SDES (Sit@del)

Lutter contre la vacance permet non seulement de réduire la construction neuve et donc l'artificialisation des sols, mais concourt aussi à réduire d'autres externalités défavorables à la transition écologique :

- réduire le recours aux déplacements automobiles en occupant les logements vacants des centres ;
- maintenir l'attractivité du tissu urbain, la vacance réduisant la chalandise des commerces proximité et la réduction des services, ce qui alimente un cercle vicieux.

Pour cet ensemble de raisons, l'enjeu de la vacance ne se réduit pas aux centres villes et aux secteurs tendus. Le diffus est aussi concerné ainsi que les secteurs détendus.

Cela ne signifie pas pour autant maintenir les situations d'hyper-étalement et pousser trop la « sacralisation » du construit dans le diffus. Dans les secteurs les plus éloignés qui posent des questions de déplacement et de réseaux, les logements très dégradés peuvent judicieusement être plutôt démolis en vue de renaturation pour se concentrer sur les micro centralités, les centres bourgs et centres villes. C'est dans cette logique que l'EPFL de Guadeloupe développe, complémentirement à ses opérations dans les centres, ses interventions « régénérescence ».

2 L'enjeu premier de la résorption de la vacance se situe dans le parc privé, même si quelques aspects sont à relever en ce qui concerne le parc public locatif social

2.1 L'enjeu premier de la résorption de la vacance dans les outre-mer se situe dans le parc privé

Tout d'abord, comme pour la France hexagonale, les taux de vacance dans le parc privé sont toujours plus élevés que sur l'ensemble du parc de logements, et ce de manière plutôt plus accentuée dans les outre-mer.

	taux de vacance		poids du parc privé dans le parc vacant
	totale	parc privé	
Guadeloupe	15,3%	15,9%	89,3%
Martinique	15,5%	16,6%	91,9%
Guyane	9,9%	10,3%	88,8%
La Réunion	8,4%	8,8%	88,5%
Tous DOM*	12,0%	12,7%	89,8%
France	8,0%	8,3%	89,5%
France hexa	7,9%	8,2%	89,5%
* hors Mayotte			

Source : CGEDD d'après recensement 2015¹⁶

Mais surtout, le poids des logements vacants du parc privé au sein de l'ensemble des logements vacants est de l'ordre de 90 %. L'enjeu premier de la résorption de la vacance, comme dans l'hexagone, se situe donc dans le parc privé. Ce constat conduit la mission à focaliser sa réflexion sur ce parc.

Une seconde raison vient conforter ce parti pris de la mission. Le parc public de logement locatif social est construit, amélioré et géré par des organismes professionnels de la maîtrise d'ouvrage et de la gestion locative. Le parc public est donc doté d'opérateurs intégrés, qualifiés, et ce d'autant plus, comme le souligne l'ANCOLS, que depuis 2017 deux grands groupes nationaux (CDC Habitat et Action logement immobiliser (ALI) sont devenus actionnaires majoritaires de la quasi-totalité des opérateurs ultra-marins. Dans ce parc, la résorption de la vacance peut donc s'appuyer sur des maîtres d'ouvrage et gestionnaires professionnels avec qui la puissance publique est en partenariat permanent par les dispositifs d'aide et de soutien, de contractualisation et de contrôle.

Au contraire, le parc privé est détenu par une multitude de propriétaires privés qui, pour la plupart, ne sont pas des professionnels de l'immobilier. La résorption de la vacance suppose donc la mobilisation de tout un écosystème de compétences et d'ingénieries.

Avant de consacrer l'essentiel du rapport à la vacance du parc privé, la mission brosse cependant quelques éléments qui caractérisent la vacance du parc public et adresse une alerte relative à l'inadéquation sociale de l'offre qu'il procure par rapport à la situation socio-économique des ménages ultra-marins.

¹⁶ Il est à noter que depuis 2016, le recensement ne distingue plus les logements du parc public au sein du parc vacant.

2.2 Une vacance dans le parc public qui reste raisonnable, sauf exceptions notables mais ponctuelles

Comme dans l'hexagone la vacance dans le parc public des outre-mer reste inférieure à la vacance globale du parc de logements, même si les écarts paraissent plus importants lorsque les taux sont plus élevés.

	taux de vacance	
	totale	LLS
Guadeloupe	15,3%	11,6%
Martinique	15,5%	8,9%
Guyane	9,9%	7,1%
La Réunion	8,4%	6,2%
Tous DOM*	12,0%	8,2%
France	8,0%	6,3%
France hexa	7,9%	6,2%
* hors Mayotte		

Recensement 2015, tous types de vacance confondus

Les données pour 2020 concernant la vacance locative, hors logements inoccupés pour cause de non mise en location (attente de démolition en particulier, ou de façon plus anecdotique mise en vente)¹⁷, fournies à la mission par la Banque des Territoires dans le cadre de sa responsabilité de gestion de prêts de logement locatif social et par ALI révèlent une situation différenciée suivant les départements¹⁸ :

- En Guadeloupe, un taux de 5,6 %, en hausse par rapport à 2019 et le plus haut constaté depuis 2013. « La Guadeloupe était alors la deuxième région avec le plus haut taux de vacance (derrière la Guyane) et la première région en vacance structurelle (plus de 3 mois). Les principales causes paraissent résider dans l'état du parc, mal entretenu, nécessitant de profondes réhabilitations et des délais de remise en état du parc trop longs », ainsi que la faible attractivité de certains programmes éloignés des centres et des services de proximité ;
- En Martinique, un taux de 3,92 % contre 4,55 % un an plus tôt, chiffre qui reste dans la moyenne de ces cinq dernières années. Le taux de vacance de plus de 3 mois (vacance structurelle) reste faible et s'élève à 2,28 % ;
- A La Réunion, une vacance faible et qui continue de décroître avec 1,4 % de vacance des logements sociaux proposés à la location. « Le taux de vacance dans le parc social de La Réunion est le plus faible des régions françaises » ;
- En Guyane, le taux est le plus élevé à 6,5 %, mais est dû à un seul bailleur.

Si globalement les taux de vacance ne sont pas alarmants, il convient d'examiner la situation par bailleur (cf. tableau ci-dessous). L'un d'eux en particulier présente des taux de vacance locative très élevés, et

¹⁷ D'après le rapport public de contrôle 2020 de l'ANCOLS, si l'on comptabilise également ces logements inoccupés « qui ne font pas l'objet de démarche d'attribution, pour des raisons qui peuvent recouvrir une indisponibilité pour travaux ou un déficit d'attractivité », le taux de vacance global se monte en 2020 à 10,1 % du parc public en Guadeloupe et 5,4 % en Martinique. Ces taux sont voisins de ceux qui figurent dans le tableau qui précède en Guadeloupe, mais non en Martinique, ce qui peut résulter de la différence de millésime et de périmètre mais aussi d'incohérences dans le dispositif de collecte d'information.

¹⁸ Hors Mayotte, qui ne comporte que 375 logements locatifs sociaux.

anormalement décalés par rapport aux scores des autres opérateurs, venant impacter fortement le taux moyen des trois départements de l'arc Caraïbe. Les défauts de la gestion locative de cet opérateur à l'origine notamment de ces taux très importants devraient faire l'objet d'une stratégie spécifique de correction sous l'égide notamment des autorités de contrôle.

Martinique	SIMAR	SEMSAMAR	SEMAG	SM HLM	OZANAM
Nombre de logements	12141	456	632	10337	10465
Taux de vacance	3,11%	13,17%	4,38%	4,73%	4,83%
Guadeloupe	SIG	SEMSAMAR	SEMAG	SIKOA	SPHLM
Nombre de logements	18982	8026	3751	7521	2027
Taux de vacance	4,20%	8,10%	6,32%	5,80%	1,60%
Guyane	SIMKO	SIGUY	SEMSAMAR		
Nombre de logements	8821	8473	3975		
Taux de vacance	3,00%	3,33%	20,19%		

Source : récapitulatif de la Banque des Territoires

2.3 Prêter attention aux désajustements du parc public par rapport à la demande

Les travaux de l'ANCOLS¹⁹ viennent confirmer les dires des personnes rencontrées par la mission pointant plus spécifiquement en Guadeloupe le manque d'attractivité du parc du fait de la vétusté et des défauts d'entretien comme cause explicative de la vacance, mais aussi le niveau des loyers.

Extrait du rapport public annuel de contrôle 2020, ANCOLS

Constatant la « persistance de patrimoine dans un état dégradé, avec un important retard d'entretien, malgré des opérations significatives de réhabilitation dans le cadre de programmes nationaux », l'agence considère qu'au « regard des besoins, la priorité donnée par les opérateurs au développement de l'offre au détriment de l'entretien et de la réhabilitation du parc social doit être durablement infléchie ». Notant que « sur la période 2015-2019, [alors que] les financements de réhabilitation ne concernent que 861 logements en Guadeloupe, la Martinique a enregistré sur la même période le financement de la réhabilitation de 4 059 logements », l'agence « insiste sur la nécessité d'engager une réflexion sur l'accroissement de l'effort de réhabilitation du patrimoine pour en maintenir ou en accroître l'attractivité [...]. Insuffisamment appréhendés par les sociétés, la réhabilitation et l'entretien du patrimoine sont notamment rendus nécessaires par les conditions climatiques exigeantes et les risques sismiques, en dépit de l'âge récent du patrimoine, mais également par la nécessité d'adapter le parc au vieillissement de la population ».

Mais l'agence insiste également sur « la nécessité d'engager une réflexion sur les niveaux des loyers (parc existant et constructions nouvelles) en appelant l'ensemble des acteurs à la modération ». Elle constate en effet que « le parc social guadeloupéen comprend les loyers parmi les plus élevés de l'ensemble du territoire français. [...] En termes de loyers pratiqués, le loyer médian hors charges au 1er janvier 2020 dans le parc social de la Guadeloupe est de 6,2 € au m² de surface habitable (SH), ce qui en fait le quatorzième département par ordre de loyer médian décroissant. À titre comparatif, il est de 5,7 € en Martinique et la médiane France entière est de 5,8 € au m² de SH ». Elle note en outre « une augmentation de la proportion de logements locatifs aux plafonds de loyer les plus élevés (+ 14 % par an en moyenne de 2015 à 2019) dans un contexte de fort recours à la vente en l'état futur d'achèvement [et d'un] taux de croissance du parc social guadeloupéen de 18 % entre 2012 et 2019 ». « L'analyse des loyers [...] montre un niveau de loyer élevé avec une très forte prédominance des loyers compris entre 6 et 8 € du m² de SH sur l'ensemble du territoire guadeloupéen, la Martinique étant caractérisée par une concentration du parc entre 4 et 6 € [...] ».

¹⁹ Rapport public annuel de contrôle 2020, ANCOLS.

En particulier le parc de la SIG, filiale de CDC Habitat depuis 2018, représentant 44 % du parc public guadeloupéen, présentait un loyer médian de 6,25€/m² en 2019, les locataires entrants cette même année se voyant appliquer un loyer médian de 6,56 €/m². A titre de comparaison, le loyer médian 2021 dans le département des Hauts-de-Seine est de 6,68 €/m² ²⁰.

	loyers du parc public en €/m ² de surface habitable						taux 2017 de pauvreté**
	loyers mensuels 2020		plafond de loyer LLS/PLUS 2021				
	médiane	3è quartile	DOM	Zone 1 bis	Zone 1	Zone 2	
Guadeloupe	6,19		6,96				34%
SIG (44%)	6,21						
Martinique	5,73		6,96				33%
Guyane	-	-	6,79				53%
La Réunion*	5,80	6,5	7,22				42%
Mayotte	-	-	7,22				77%
France	5,80	6,5*		6,99	6,58	5,13	14%
*loyers 2018			**Source : enquête budget des familles 2017				

Comparée aux autres départements d'outre-mer, la Guadeloupe présente les niveaux de loyer du parc public les plus élevés, mais aussi les plus forts taux de vacance dans ce parc.

D'une manière générale, les niveaux de loyers ultra-marins du parc public, même lorsqu'ils sont moins élevés comme en Martinique et à La Réunion, restent cependant dans la moyenne nationale alors que le taux de pauvreté de la population dépasse les 30 % pour les Antilles, les 40 % pour La Réunion sans parler de la Guyane et de Mayotte, là où il est de 14 % en France hexagonale.

Comme le note l'ANCOLS, la « Guadeloupe se caractérise par une très importante proportion de ménages locataires ayant des revenus inférieurs à 20 % des plafonds d'accès au logement social standard. Ces ménages représentent 39 % des locataires du parc social en Guadeloupe, d'après les données déclarées par les organismes, contre 29 % en Martinique, soit 10 points de plus. À titre de comparaison, cette proportion est de 23 % en France entière en 2018 ».

La mission constate également que les plafonds de loyer définis par la réglementation sont très élevés pour des territoires dont le contexte socio-économique est nettement plus défavorable qu'en métropole et ne sont en rien corrélés aux niveaux de pauvreté (cf. tableau ci-dessus). Ainsi, le plafond de loyer pour un LLS en Guadeloupe et Martinique équivaut à celui d'un PLUS de la zone 1 bis (Paris et les communes limitrophes). Il est encore supérieur pour la Réunion et placé au même niveau pour Mayotte dont le taux de pauvreté est pourtant de 77 %.

Ainsi, si l'on se base sur le premier quartile de revenus, beaucoup plus faible qu'en métropole, il en résulte que, pour ces ménages, le loyer moyen rapporté au revenu moyen est plus élevé de 10 à 20 points dans les DOM qu'en métropole, tant en HLM (34 % à 43 %, contre 21 % à 24 % en métropole) que dans le parc privé (53 % à 59 %, contre 29 % à 39 % en métropole)²¹. Ce n'est qu'au prix d'une allocation logement très supérieure au niveau hexagonal (de moitié environ) que ces locataires peuvent accéder au parc HLM avec un taux d'effort net d'allocation logement voisin de celui des ménages de métropole. (cf. annexe 4).

Du côté du parc privé, le taux de pauvreté des propriétaires-occupants dans les DOM est équivalent à celui des locataires du parc social de nombreux départements métropolitains. Dans le contexte où la proportion de ménages sous le seuil de pauvreté²² dans les outre-mer s'élève à 44 %²³, contre seulement

²⁰ Eléments fournis par l'ANCOLS.

²¹ La Guyane faisant exception, probablement pour des questions de fiabilité des données.

²² Soit 60 % du revenus médian national.

²³ Hors Mayotte.

18 % en métropole, la part de ceux-ci qui sont propriétaires-occupants s'élève à 45 % contre 28 % en métropole et seulement 25 % de ceux-ci sont logés dans le parc public contre 35 % en métropole.

Ces données attestent que la politique sociale du logement passe dans les outre-mer, contrairement à la situation hexagonale, tout autant par le parc privé que par le parc public, le traitement de la vacance du parc privé y prenant toute sa place. Ce sont précisément ces constats que ont fondé la recommandation première du rapport CGEDD de 2019 sur l'accession sociale²⁴ : « rompre avec la doctrine hexagonale du logement locatif social comme unique réponse aux besoins de logements très sociaux et promouvoir un volet « accession et amélioration très sociales » dans la politique sociale du logement en outre-mer ».

Face à cette situation de loyers élevés du parc public, qui ne pourrait s'améliorer que très progressivement, la mission considère qu'il est urgent de situer la place de l'offre du parc public en référence à la gradation des revenus des ménages pour élaborer, département par département, une politique sociale de l'habitat positionnant les différents segments de l'offre, dont celle du logement public. Contrairement à la métropole, la fonction sociale de l'habitat privé y aura une place significative, en particulier dans les déciles inférieurs de revenus²⁵, et une stratégie volontaire de soutien au parc privé à la hauteur des besoins sociaux non couverts par le parc public pourra être conçue et mise en œuvre.

Dans cette logique, le CGEDD, considérant que « le caractère très social des dispositifs ultra-marins d'accession sociale et d'amélioration de l'habitat des propriétaires occupants les destine aux mêmes publics que les logements locatifs très sociaux », recommandait de « comptabiliser au titre des logements sociaux de l'article 55 de la loi SRU » ces logements ainsi construits ou améliorés sous certaines conditions. Et le CGEDD notait également qu'elle « serait de surcroît cohérente avec la comptabilisation des logements en location-accession (PSLA) [ou loués en bail réel solidaire (BRS)] introduite en 2018 par la loi ELAN ».

En ce qui concerne les logements locatifs privés aidés par l'Anah, le raisonnement peut également être légitimement tenu de leur décompte au titre de la loi SRU, dès lors qu'il y a conventionnement social ou très social. En ce qui concerne la prise en compte de ces logements, la DHUP indique que suivant l'antériorité du conventionnement (État avant 2006 et Anah après 2006) la prise en compte serait différente au titre de la loi SRU. Il semblerait en effet que l'articulation entre eux des articles du CCH (L302-5, L831-1, L321, L353, et L371-2 régissant l'application de ces articles aux outre-mer), conduirait à ces différences, qui n'ont pas lieu d'être.

En conséquence la mission recommande le décompte des logements locatifs privés aidés par l'Anah au titre de la loi SRU, tout comme les logements des propriétaires occupants aidés par la LBU sous certaines conditions (sortie d'insalubrité, mise aux normes de sécurité, montant minimal de travaux, etc.).

²⁴ Rapport CGEDD n° 012416-01 relatif à l'accession et amélioration très sociales dans les départements d'outre-mer, avril 2019.

²⁵ La mission relève des dires d'acteurs rencontrés qu'à Mayotte le logement locatif social héberge des ménages de revenus supérieurs au 7^e décile. En Guadeloupe ce serait à partir du 5^e décile, ce qui conduit à viser les 3^e et 4^e déciles à travers l'OFS qui vient d'être créé.

1. Considérer l'amélioration du parc privé comme une composante à part entière des politiques sociales du logement dans les outre-mer, intégrant la résorption de la vacance, pour répondre également aux enjeux de transition écologique. Très prioritairement aux Antilles et à La Réunion, mettre en place, à l'initiative de l'État et en lien étroit avec les collectivités, une observation de la vacance du parc privé en identifiant ses différentes origines. Positionner, au sein de chaque département d'outre-mer, l'offre du parc public par rapport aux revenus des ménages et définir les complémentarités avec le parc privé au sein de l'offre sociale. Étendre dans les départements d'outre-mer le décompte des logements sociaux au titre de la loi SRU aux logements des propriétaires occupants comme des propriétaires bailleurs, ayant bénéficié de subventions d'amélioration LBU ou de l'Anah en conventionnement social ou très social, sous certaines conditions (sortie d'insalubrité, mise aux normes de sécurité, montant minimal de travaux, etc.).

3 Deux obstacles principaux à lever pour l'amélioration du parc privé : l'inadaptation des aides de l'Anah et l'importance des défauts de titrement

3.1 Instaurer un modèle économique viable pour l'amélioration du parc privé locatif

3.1.1 Un nombre insignifiant d'opérations financées par l'Anah

Le bilan des opérations financées par l'Anah au bénéfice des propriétaires bailleurs sur les quatre dernières années 2018-2021 recense une intervention sur 240 logements dans les départements d'outre-mer, dont 180 dans la rubrique de financement « logement très dégradé ». Parmi ces logements, 160 étaient vacants, dont 149 de longue durée, soit quasiment les deux tiers. Ces statistiques corroborent le fait qu'il s'agit de travaux lourds, en rapport avec l'absence de confort, l'état de vétusté et une vacance longue.

La direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Deal) de Guadeloupe indique de son côté que l'information relative à la vacance dans les dossiers est « déclarative : sur les 71 logements [financés sur 2018-2021], il est déclaré 34 logements vacants (à peu près 50%). Lors de [ses] visites avant chantier, il s'avère que 30% des logements seraient vacants, les travaux nécessitant le déplacement des locataires, compte tenu de leur importance, et [bien souvent] les logements étaient vacants depuis longtemps, compte tenu de leur vétusté ».

Ainsi, l'Anah n'a financé sur la période que 60 logements par an en moyenne, là où l'amélioration de l'habitat des propriétaires occupants a été aidée par la ligne budgétaire unique (LBU) sur 1 060 logements en moyenne par an, soit pas loin de 20 fois plus²⁶.

		2018			2019			2020		
		k€	nb logt	k€/logt	k€	nb logt	k€/logt	k€	nb logt	k€/logt
PO LBU										
	Guadeloupe	4 599	274	16,78	4 861	289	16,82	3 776	226	16,71
	Martinique	12 886	582	22,14	12 117	552	21,95	10 983	421	26,09
	Guyane	956	45	21,24	340	18	18,89	690	36	19,17
	La Réunion	3 087	140	22,05	5 776	213	27,12	11 826	418	28,29
	Tous DOM*	21 528	1041	20,68	23 094	1072	21,54	27 275	1101	24,77
PB ANAH										
	Guadeloupe	278	20	13,90	185	9	20,52	135	8	16,85
	Martinique	500	40	12,51	542	45	12,04	581	41	14,16
	Guyane	42	5	8,36	-	0		52	3	17,40
	La Réunion	13	1	13,00	22	1	22,00	22	1	21,70
	Tous DOM*	833	66	12,62	748	55	13,61	789	53	14,89
	* hors Mayotte où sont concernées quelques unités seulement									

		2021			2018-2021		
		k€	nb logt	k€/logt	k€	nb logt	k€/logt
PO LBU							
	Guadeloupe	2 677	158	16,94	15 913	947	16,80
	Martinique	18 125	570	31,80	54 111	2125	25,46
	Guyane	1 000	60	16,67	2 986	159	18,78
	La Réunion	7 742	248	31,22	28 431	1019	27,90
	Tous DOM*	29 544	1036	28,52	101 441	4250	23,87
PB ANAH							
	Guadeloupe	666	34	19,58	1 263	71	17,79
	Martinique	462	32	14,43	2 084	158	13,19
	Guyane	-	0		94	8	11,75
	La Réunion	62	2	30,95	119	5	23,72
	Tous DOM*	1 190	68	17,49	3 560	242	14,71

D'après les tableaux de suivi des financements de la DGOM et de l'Anah

²⁶ Il est à noter que les années 2020 et 2021 n'ont pas connu de véritable ralentissement malgré le contexte de pandémie.

Ce nombre très faible d'interventions au bénéfice des propriétaires bailleurs tiendrait en particulier à la difficulté de trouver un modèle économique compte tenu du taux maximum de subvention institué par le règlement national de l'Anah qui n'opère pas de distinction entre les départements hexagonaux et ceux d'outre-mer. La mission a pu constater que cette analyse est très largement partagée aux seins de territoires, tant par les services de l'État que par ceux des collectivités. Plus formellement, le préfet de Martinique a sollicité en 2021, par courrier auprès de l'Anah, la révision de ce taux pour le porter à 50 %, ainsi que la réduction de la durée du conventionnement²⁷.

Si ce second aspect vient d'être acté²⁸, l'augmentation du taux de subvention a fait l'objet d'une réponse d'attente²⁹ indiquant que « des échanges techniques complémentaires avec la Deal vont être engagés, afin d'approfondir les critères d'appréciation des projets concernés en Martinique, de définir les modalités d'intervention les plus adaptées et de calibrer les impacts budgétaires et réglementaires », tout en signalant que la proposition devra « être examinée avec les tutelles de l'agence ».

La demande n'est pourtant pas nouvelle et est partagée par l'ensemble des départements d'outre-mer. A titre d'exemple, la direction générale des territoires et de la mer (DGTM) de Guyane cite le besoin de 10 000 € supplémentaires de subvention pour que le modèle économique devienne attractif. De son côté, la Deal de Guadeloupe indique que « la part de l'apport personnel dans ces projets oscille entre 60 % et 77 % du coût du projet selon l'existence d'autres financements (AL, conseil départemental (CD), conseil régional (CR), commune ou la Direction des affaires culturelles (DAC) de l'Etat), ce qui est souvent un frein ou une cause d'abandon du projet » ; elle établit la comparaison avec les aides à l'amélioration aux bénéficiaires des propriétaires occupants dont « le taux de l'apport personnel est moindre, autour de 40%, puisque le dispositif partenarial AH fait coexister les différentes subventions des autres partenaires (CD, CR, caisse d'allocations familiales (CAF), caisse générale de sécurité sociale (CGSS) qui amoindrissent ainsi la part des fonds propres ». Ainsi en Guadeloupe, le taux moyen de subvention LBU sur la période 2018-2021 a atteint 47 %, pour 950 logements aidés³⁰, contre 71 logements aidés par l'Anah à 30 % en moyenne³¹. De même, dans son courrier, le préfet de Martinique indiquait que « le nombre de réhabilitations de logements subventionnés par l'Anah [...] représente 39 logements par an [sur les trois dernières années], pour un taux de subvention de 32 % », alors que « la réhabilitation des logements des propriétaires occupants [...] représente en moyenne 530 logements subventionnés par an sur la LBU [avec un] taux moyen de subvention de 50 % ».

3.1.2 Des spécificités ultramarines suffisamment marquées par rapport aux situations hexagonales pour justifier des différenciations des règles applicables aux outre-mer

Comme le relevait déjà le rapport du CGEDD de 2019 sur l'accession sociale, les outre-mer se distinguent tout d'abord des situations hexagonales par un taux de pauvreté significativement plus élevé : « la proportion de ménages vivant en-dessous du seuil de pauvreté est de 84 % à Mayotte et de 30 à 40 % dans les autres DOM, contre 14 % pour la moyenne métropolitaine et 23 % pour la Seine-Saint-Denis, département métropolitain le plus touché par la pauvreté ». Si ces chiffres méritent une actualisation, il n'en reste pas moins qu'un grand écart persiste avec les conditions de vie hexagonales.

L'analyse par les quartiles de revenus ou de niveau de vie montre en effet le décrochage par rapport à la métropole.

²⁷ Courrier du 26 août 2021 du Préfet de Martinique à l'attention du Président du conseil d'administration de l'Anah.

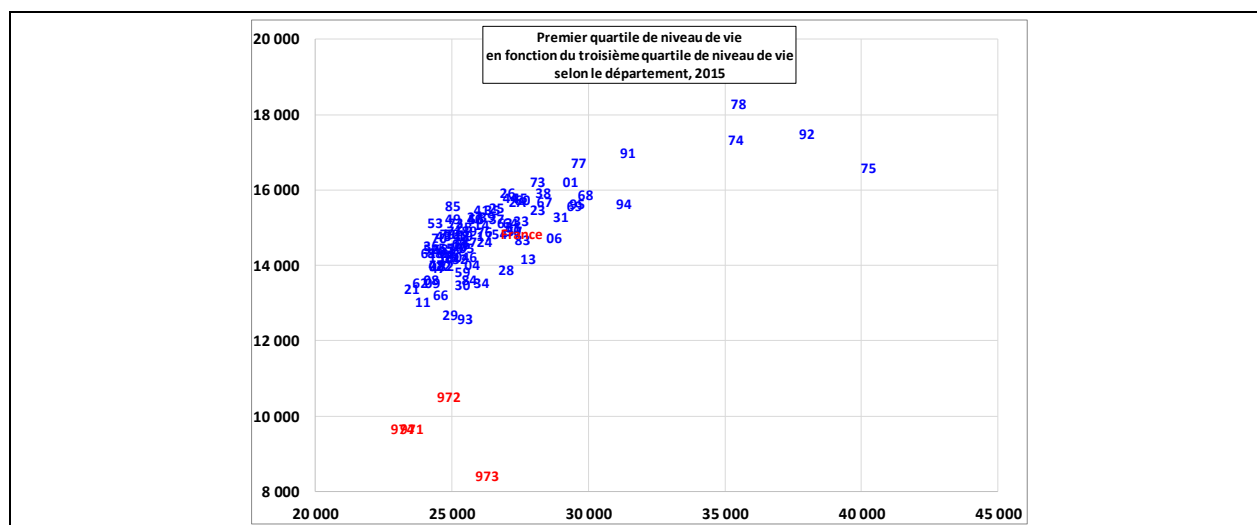
²⁸ Arrêté du 16 mars 2022, publié au JO du 20 mars 2022, qui remanie le règlement général de l'Anah et réduit la durée du conventionnement de 9 à 6 ans pour les propriétaires bailleurs bénéficiant d'une subvention de l'Agence.

²⁹ Courrier de la directrice générale de l'Anah en date du 22 décembre 2021.

³⁰ Données fournies par la Deal Guadeloupe.

³¹ Tableau de suivi national des financements de l'Anah.

Figure 6 : premier quartile de niveau de vie en fonction du troisième quartile de niveau de vie, 2015

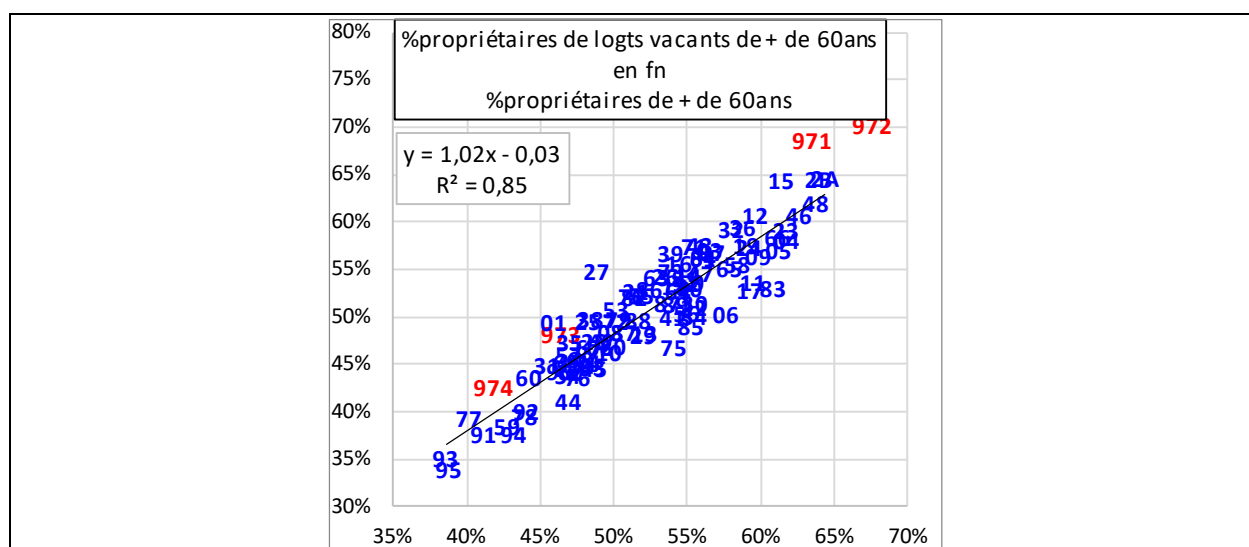


Source : CGEDD d'après la base Fideli³².

La solvabilité des propriétaires pour faire face à des travaux souvent lourds du fait de la dégradation de leur bien est réduite et, en même temps, la capacité contributive des locataires est également plus faible. Par ses deux extrémités, le modèle économique d'un investissement de réhabilitation est en conséquence nettement plus malaisé à boucler.

Une spécificité des Antilles vient encore renforcer cette difficulté : l'âge des propriétaires. Par comparaison avec les départements de métropole, la proportion de personnes âgées parmi cette population, si elle est faible en Guyane et à la Réunion, est très élevée aux Antilles, que l'on considère les propriétaires de l'ensemble des logements ou ceux des seuls logements vacants. Ainsi, les Antilles combinent des taux de vacance très élevés et une proportion très élevée de propriétaires âgés (de logements de tout statut d'occupation comme de logements vacants).

Figure 2 : proportion de plus de 60 ans parmi les propriétaires de logements vacants en fonction de la proportion de plus de 60 ans parmi les propriétaires de logements de tout statut d'occupation (occupés ou vacants), en 2018



Source : CGEDD d'après LOVAC.

³² Fichier démographique sur les logements et les individus (Fidéli), produit par l'INSEE à partir des données fiscales.

3.1.3 Adapter sans délai les règles de financement de l'Anah aux situations ultramarines dans le cadre de l'article 73 de la Constitution

Des bilans financiers communiqués à la mission par la DGOM (LBU) et par l'Anah (amélioration pour les PB) récapitulant les engagements sur la période 2018-2021 montrent en particulier que les projets d'amélioration du parc privé restent plutôt moins coûteux en aides de l'État par logement que la construction neuve de logements locatifs sociaux. Les coûts sont inférieurs de 13 % pour les propriétaires occupants et de 46 % pour les propriétaires bailleurs. Il faut noter malgré tout une forte variabilité puisqu'en Martinique et à La Réunion, les coûts sont équivalents quand il s'agit d'amélioration au bénéfice des propriétaires occupants³³.

	Coût moyen aides Etat 2018-2021 k€/m ²				Amélioration parc privé rapportée au neuf LL(T)S	
	Amélioration parc privé		LL(T)S LBU		PO LBU	PB ANAH
	PO LBU	PB ANAH	Réhabilitation	Neuf		
Guadeloupe	16,80	17,79	8,84	33,64	49,95%	52,89%
Martinique	25,46	13,19	4,96	25,34	100,50%	52,07%
Guyane	18,78	11,75	24,19	25,51	73,63%	46,07%
La Réunion	27,90	23,72	10,47	27,44	101,67%	86,44%
Tous DOM*	23,87	14,71	9,52	27,32	87,36%	53,84%
* hors Mayotte						

D'après les tableaux de suivi des financements de la DGOM et de l'Anah

En conséquence, sur le plan économique comme pour les raisons de transition écologique qui ont été évoquées précédemment, il paraît tout aussi important de développer l'amélioration des logements existants que de construire du logement locatif social neuf.

Dans cette logique, l'aide aux propriétaires bailleurs doit être adaptée pour se placer à la hauteur des besoins de réhabilitation des logements privés dégradés, insalubres et indignes, et en particulier en matière de sortie de vacance par remise sur le marché. Cette aide doit pour cela être nettement majorée de façon à trouver un modèle économique viable dans les situations ultramarines où les défauts de confort sont particulièrement marqués dans le parc vacant.

En outre, le tableau de suivi des financements 2018-2021 communiqué par l'Anah indique que, sur les 240 logements rénovés, 137 l'ont été en logements intermédiaires, 100 en logements conventionnés social, et 3 seulement en très social.

Les niveaux de loyers du parc locatif privé sont nettement plus élevés dans les DROM qu'en métropole en rapport avec le faible niveau de revenus des ménages. Le taux d'effort net, déduction faite de l'aide au logement, y est très élevé, voisin de 30 % pour les ménages du premier quartile de revenus, à un niveau comparable à l'Île-de-France (cf. annexe 4). Il serait en conséquence indispensable qu'une proportion significative des remises sur le marché de logements vacants soient conventionnées en social ou très social. Un tel objectif se heurte toutefois à deux difficultés : à nouveau le bouclage du modèle économique, mais aussi la prévention des propriétaires bailleurs vis-à-vis de ménages pauvres et du risque d'impayé du loyer.

Bien que la difficulté liée à un taux de subvention trop bas soit affirmée de manière récurrente par les acteurs praticiens, la mission constate pourtant que le problème n'a pas fait l'objet d'une instruction raisonnée et documentée.

Au niveau central de la DGOM et de l'Anah, les données sont collectées dans la fonction de « reporting » financier de gestion des enveloppes budgétaires consenties, et non pas sur le registre de la pertinence

³³ Il est à noter que, pour les logements locatifs sociaux et très sociaux (LLS et LLTS), ces coûts ne comptabilisent ni les surcharges foncières ni les aides de taux, ce qui renforce le constat, nonobstant le fait que l'amélioration a une durée de vie plus courte que le neuf, dès lors qu'il n'est pas sujet à malfaçons.

des règles à répondre à un modèle économique opérationnel. À titre d'exemple, le tableau de financement de l'Anah répertorie les dispositifs et lignes de financement ; il ne prend pas en compte le coût total des travaux, mais seulement de ceux qui sont subventionnables, sans visibilité sur la réfaction qu'imposent les règles et plafonds d'éligibilité fixés par l'Agence. À la DGOM, le recensement ne prend pas en compte le coût total des travaux et ne donne en conséquence pas de visibilité sur les taux de subvention accordés.

Du côté des services déconcentrés, les questionnements que la mission leur a adressés n'ont pas non plus permis de disposer des éléments nécessaires pour justifier d'une proposition d'augmentation pleinement argumentée, à défaut d'élaboration stratégique de leur part à partir des difficultés constatées dans le montage opérationnel des projets. Instrumentés prioritairement par les administrations centrales sur les systèmes de reporting gestionnaire des financements et des procédures, les services déconcentrés n'ont que peu la capacité de développer les outils et observations permettant de bâtir un point de vue stratégique sur les dimensions opérationnelles comme territoriales, faiblesse déjà identifiée d'une manière plus globale en matière de politiques de l'habitat dans le rapport relatif à l'accession très sociale dans les outre-mer.

Compte tenu de la nécessité de changer d'échelle sur le traitement des logements vacants ou locatifs indignes, la dégradation du bâti dans les conditions tropicales ne faisant en outre qu'accentuer la lourdeur des travaux d'amélioration, la mission considère qu'il n'est plus temps de lancer des études dont les résultats devraient déjà être acquis³⁴. Elle propose en conséquence, dans une logique inversée d'expérimentation, qu'il soit décidé dès maintenant un taux de 50 % des subventions Anah avec la mise en place d'un système d'observation des résultats produits en terme de dynamique nouvelle de la requalification des logements locatifs privés, comme de l'impact sur le renouveau des centres anciens, et ce, pendant toute la durée du prochain PLOM. À son issue, les éléments seront constitués pour décider ou non de poursuivre, d'ajuster ou de revenir à la situation actuelle.

Cette période d'expérimentation permettrait également d'opérer une veille active sur les autres blocages divers issus des règles en tout genre conditionnant les aides de l'État (ancienneté, normes techniques, etc.).

En la matière, la difficulté relevée est spécifique aux contextes ultra-marins et la solution à apporter doit être marquée, dans la logique de l'article 73 de la Constitution, par une adaptation nette et affirmée de la politique nationale, conçue pour être destinée aux situations hexagonales.

2. Compte tenu des spécificités ultramarines et dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, passer sans délai le taux de subvention Anah pour les propriétaires bailleurs à 50 % et mettre en place une observation de l'impact de cette mesure sur les dynamiques de requalification de l'habitat locatif privé et de renouveau des centres anciens, et ce, pendant toute la durée du prochain PLOM.

3.2 Dépasser les blocages issus des défauts de titrement, incluant la problématique de l'indivision

3.2.1 Les défauts de titrement : un obstacle très répandu qui nécessite de se donner les moyens d'une action collective au long cours

Les occupations informelles sont nombreuses en particulier sur les terrains détenus par la puissance publique, y compris au-delà des cinquante pas géométriques qui, aux Antilles, font l'objet d'un dispositif de titrement dédié -les agences des cinquante pas géométriques-.

³⁴ La mission n'ignore pas qu'au titre du PLOM 2019-2022 en cours et de la convention Anah/MOM/ML signée tardivement en mai 2021 dans ce cadre, une étude démarre sous l'égide de l'Anah mais dont la mission n'a pas pu se procurer le cahier des charges.

Extrait du rapport du rapport CGEDD-IGA de 2013 relatif aux problèmes fonciers aux Antilles

Le rapport CGEDD-IGA de 2013³⁵ analysait dans son chapitre intitulé « La question du titrement doit être prise en compte dans son ensemble » que « le titrement constitue un enjeu sociétal et économique majeur ». En effet, « le titrement constitue un préalable à la réalisation de nombreux projets individuels : [aides publiques et] emprunt pour acquérir ou rénover un logement, transmission de patrimoine. Au niveau collectif, l'absence de titres pèse sur la croissance du territoire en limitant les transactions foncières et en obérant les possibilités d'investissements privés comme publics [...]. Elle représente enfin un véritable fléau en termes d'urbanisme. Face au défaut d'entretien des biens non titrés ou indivis, les municipalités sont dans l'incapacité de contraindre le propriétaire, lorsqu'il est inconnu, à réaliser des travaux de sécurisation des lieux."

« Face à son impact, [le rapport affirmait que] la problématique des titres de propriété nécessite la définition d'une politique volontariste adaptée aux enjeux socioéconomiques antillais » qu'on peut aisément élargir à l'ensemble des outre-mer. Pour cela, et notamment par référence à l'expérience du GIRTEC³⁶ en Corse, il traçait la voie d'une double approche complémentaire « pour pallier les problèmes structurels de propriété hérités de l'histoire » : face aux difficultés de la dévolution successorale et aux insécurités juridiques de la notoriété acquisitive, améliorer les procédures actuelles pour les rendre plus opérantes ; face à la multiplicité des acteurs et responsabilités concernées, « mobiliser des moyens importants autour d'une structure dédiée ».

Les personnes rencontrées par la mission ont également insisté en matière de défauts de titrement sur l'ampleur des situations d'indivision complexes et non résolues, même si des données consolidées et objectivées mériteraient d'en confirmer plus sûrement la jauge :

- en Martinique, 80 % de la vacance sont concernés par l'indivision sur le territoire de la communauté d'agglomération Espace Sud et 40 % du foncier bâti est en indivision dans le territoire de la communauté d'agglomération du centre (CACEM) ;
- en Guadeloupe la quasi-totalité des biens acquis par l'EPF tout comme les biens recensés comme vacants dans les centres bourgs ou les dents creuses sont en indivision ;
- 40 % des logements insalubres identifiés dans le PILHi du Territoire côte ouest (TCO) à La Réunion sont également en indivision.

La proposition de loi déposée en décembre 2017³⁷ pointait dans les contextes ultramarins que « de nombreux biens immobiliers sont détenus en indivisions successorales par des héritiers souvent nombreux et géographiquement éloignés les uns des autres » et que « la multiplicité des propriétaires et la difficulté à les réunir constituent un obstacle à la réhabilitation ou à la reconstruction des biens [...] empêchant [...] de résorber la crise récurrente du logement outre-mer ». Elle indiquait à l'appui qu'en « Martinique par exemple, cette paralysie du foncier est de l'ordre de 40 % ».

Il est donc maintenant urgent de prendre à bras le corps ces difficultés de défauts de titrement qui s'avèrent majeures pour la gestion du patrimoine immobilier bâti privé ultramarin, difficultés déjà identifiées depuis plus de dix ans, mais dont la résolution n'a pas véritablement progressé à ce jour. Il est temps que des actions résolues soient mises en œuvre en la matière dans les outre-mer.

3.2.2 Les dispositions hexagonales régissant la propriété immobilière devenues inadaptées et inopérantes par l'accumulation ultramarine

³⁵ Rapport relatif aux problématiques foncières et au rôle des différents opérateurs aux Antilles, CGEDD n° 9046-01/IGA n° 3-073/13-055/03, novembre 2013.

³⁶ Groupement d'Intérêt public pour la reconstitution des titres de propriétés en Corse.

³⁷ Proposition de loi présentée par MM. Olivier FAURE, Serge LETCHIMY et les membres du groupe Nouvelle Gauche et apparentés, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2017, numéro 475, qui a donné lieu à la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

des défauts de titrement au fil des générations : faire évoluer les procédures de titrement pour les rendre efficaces

Dès 2013, le rapport CGEDD-IGA pointait les limites des voies utilisées pour résoudre les défauts de titrement :

- « Processus long et onéreux, la dévolution successorale n'apporte qu'une réponse partielle à la problématique de l'indivision »
- « Seule réponse à la multiplicité des situations, l'usucapion (prescription acquisitive)³⁸ comporte des insécurités juridiques. »

Extrait du rapport du rapport CGEDD-IGA de 2013 relatif aux problèmes fonciers aux Antilles

« Le titrement constitue un enjeu stratégique aux Antilles qui ne saurait se limiter à la seule question de la création d'un outil d'aide à la reconstitution de titres. »

« La mission estime ainsi que, préalablement à toute réflexion sur l'institution d'une nouvelle structure, il est impératif d'affiner la compréhension de cette problématique. Il est permis [en effet] de s'interroger sur l'efficacité du cadre juridique actuel [...] face à l'ampleur du problème. [...] Cette réflexion [...] doit s'appuyer sur une étude détaillée et précise de l'ampleur des besoins, afin d'évaluer la faisabilité et l'impact de toute réforme. »

Et le rapport suggérait déjà des pistes de réflexion et de parangonnage venant des pays du sud dont les situations sociales et de rapport à la propriété foncière se rapprochent davantage des outre-mer que la conception hexagonale du droit de propriété installée et consolidée depuis l'époque napoléonienne. Ainsi, il évoquait les travaux que « le conseil supérieur du notariat réalise régulièrement, en lien avec celui des géomètres experts, pour la Banque mondiale pour les pays d'Europe de l'Est, d'Amérique du Sud et d'Asie rencontrant des problèmes de titrement. Cette expertise pourrait être sollicitée [...] pour évaluer tant l'information disponible que les blocages liés aux procédures actuelles et formuler des propositions d'amélioration ». « A cet égard, il serait sans doute intéressant d'analyser l'expérience du Brésil qui a créé une prescription acquisitive de cinq ans au bénéfice des populations pauvres sur le terrain d'assiette d'une maison qu'elles ont construite, sans détenir la propriété du terrain. »

Ainsi, en conclusion, le rapport affirmait que « la législation métropolitaine ne prend pas suffisamment en compte la réalité sociale [...] », préconisait « une évolution législative [qui] apparaît nécessaire pour traiter des situations d'absence massive de titres » et recommandait de missionner « le conseil supérieur du notariat et celui des géomètres experts sur l'amélioration des procédures de titrement. »

Si ce travail n'apparaît pas avoir été mené, plusieurs évolutions législatives sont néanmoins intervenues, mais avec une portée qui reste limitée du fait de la timidité des évolutions eu égard à l'ampleur des complexités ultramarines.

En 2017, la loi EROM³⁹ est venue, pour les DOM, stabiliser la portée de l'acte de notoriété et réduire le délai de recours de la notoriété acquisitive à cinq ans au lieu de trente⁴⁰. Concomitamment, la même disposition a été instaurée en Corse⁴¹.

³⁸ Article 2272 du code civil : prescription acquisitive trentenaire aussi appelée « mécanisme d'usucapion », mécanisme juridique qui permet de transformer l'usage non équivoque, paisible et continu d'un bien en possession opposable à tous à l'issue de l'écoulement du délai de prescription.

³⁹ 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 (EROM).

⁴⁰ La position doctrinale est que l'acte de notoriété acquisitive ne vaut pas titre mais preuve, d'abord simple, puis désormais au bout de 5 ans, irréfragable de l'acquisition du délai trentenaire.

⁴¹ Loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.

Si ce délai de recours est désormais significativement réduit, il n'est resté pas moins que la stabilisation définitive de la propriété nécessite toujours 35 ans d'occupation continue. Comme le soulignait un rapport CGEDD de 2016⁴² au sujet de la situation foncière en Corse, à maints égards très semblable dans ses difficultés de titrement à celle des outre-mer, « des évolutions sont nécessaires au plan juridique si ce n'est pour sécuriser la procédure de titrement et les effets de l'acte de notoriété acquisitive [ce qui est désormais acquis], du moins pour réduire les délais attachés à la mise en œuvre de l'usucapion, qui gagneraient, dans cet objectif d'intérêt général d'assainissement de la situation, à passer d'un délai de prescription de trente à dix ans. »

En 2018, la deuxième loi « dite Letchimy » évoquée précédemment visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale permet dorénavant, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, des décisions de partage à la majorité des droits indivis et non plus à l'unanimité comme antérieurement. « Le Code civil prévo[yait] en effet qu'un indivisaire qui ne se positionnerait pas sur la vente ou le partage oblige les autres indivisaires à saisir le tribunal, ce qu'ils sont en général très réticents à faire, pour des raisons de coût (avocat obligatoire), de longueur (réelle ou supposée) de la procédure et parce qu'il est toujours délicat d'entamer une procédure au sein de sa propre famille. [Cette loi] inverse cette logique : c'est aux opposants à la vente ou au partage de se positionner de façon active en saisissant le tribunal [...] ». »⁴³

Le recul sur l'application de ces dispositions n'est pas encore important et il est encore tôt pour conduire une évaluation. Cependant, des entretiens menés par la mission auprès des praticiens du sujet, il ressort de façon convergente que, même s'il s'agit d'un premier pas notamment dans le cas de situations déjà claires et informées (connaissance des indivisaires en particulier), les effets de cette loi restent limités dans les faits. Celle-ci prévoit en effet que le projet de partage porté par une majorité simple des droits indivis doit être notifié à tous les indivisaires ; ceci constitue une difficulté réelle pour les successions souvent complexes, courant sur plusieurs générations, jusqu'à dix parfois. La proposition de loi qui avait généré cette loi avait pour sa part proposé que le projet de partage soit notifié à tous les indivisaires « dont le domicile est connu et situé en France. Si un ou plusieurs indivisaires n'ont pas de domicile connu, la notification se fera par la publication dans un journal d'annonce légale au lieu de situation du bien ». Cette limitation n'a malheureusement pas prospéré dans le projet de loi déposé ensuite par le Gouvernement. Une telle évolution a de nouveau été refusée lors de la discussion en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi 3DS⁴⁴.

Plus récemment en 2019, la loi a étendu à la Polynésie française les dispositions de partage amiable à la majorité des droits indivis de la loi Letchimy⁴⁵. Elle met en place pour cette collectivité d'outre-mer d'autres dispositions. En particulier, lorsque « des biens immobiliers dépendent de plusieurs successions et [qu'ils] ne peuvent être facilement partagés ou attribués par tête compte tenu de la complexité manifeste à identifier, localiser ou mettre en cause l'ensemble des indivisaires dans un délai et à un coût raisonnable, [...] le partage judiciaire peut également se faire par souche ». Et, dans ce cas, la loi prévoit que « la demande de partage par souche doit faire l'objet d'une publicité collective ainsi que d'une information individuelle s'agissant des indivisaires identifiés et localisés dans le temps de la procédure ». L'information individuelle des indivisaires se limite alors aux seuls indivisaires raisonnablement identifiés et connus dans le temps normal de la procédure. Comme le note le Cridon⁴⁶, l'application de la disposition Letchimy « posera la question de la notification du projet de partage, le texte imposant la notification à tous les indivisaires [...] lorsque les indivisaires sont partiellement inconnus -cas très fréquent pour les indivisions successorales complexes- », le Cridon regrettant « qu'une publicité générale, telle que prévue pour [le partage par souche] n'ait pas été envisagée »⁴⁷.

⁴² Rapport n° 010559-01 du CGEDD d'analyse des propositions formulées au sein du groupe de travail « Lutter contre la pression foncière et la spéculation immobilière » en Corse, juin 2016.

⁴³ Analyse de la proposition de loi, ADIL de La Réunion, janvier 2017.

⁴⁴ Amendement n°2848 défendu par Josette Manin <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/4721/AN/2848>.

⁴⁵ Loi n° 2019-786 du 26 juillet 2019 relative à la Polynésie française.

⁴⁶ Centre de recherches, d'information et de documentation notariales.

⁴⁷ Loi relative à la Polynésie : la fin des indivisions complexes ? Cridon nord-est, flash 31 juillet 2019.

Au-delà, la loi pour la Polynésie prévoit d'autres dispositions, comme le partage par souche ou la limitation du droit de retour dit « frères et sœurs », autant d'évolutions qui pourraient également être examinées pour les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

Contributions de la CUF dans le cadre de la concertation sur le projet de « loi Mayotte »

Pour sa part, la commission d'urgence foncière (CUF), mise en place à Mayotte depuis 2019 en application de la loi EROM, a analysé la situation héritée des décrets du 4 février 1911 portant réorganisation du régime de la propriété foncière à Madagascar et du 9 juin 1931, portant réorganisation du régime de la propriété foncière dans l'archipel des Comores mettant en place le titrement à travers l'inscription au livre foncier, dont l'abrogation est entrée en vigueur au 1er janvier 2008. « A Mayotte le domaine privé (des personnes privées et des personnes publiques) correspond aux superficies titrées avant 2008 [...]. Le non titré correspond aux biens publics [...]. A la date du 31 décembre 2007, 17 500 titres de propriété étaient inscrits à la Conservation de la propriété immobilière [et] environ la moitié de ces propriétés est affectée par le dysfonctionnement du droit de propriété lié aux successions [...] Les successions des acquéreurs initiaux n'ont pas été déclarées et donc ne sont pas transcrites, ou les actes des cadis-notaires n'ont pas été déposés pour inscription. Entre 1931 et 1980, le nombre des acquéreurs défunts est important et touche plusieurs générations d'ayants-droits. Le livre foncier n'est donc pas à jour. Dans une société traditionnellement de culture orale polygame, plus le temps passe, plus il est difficile d'identifier les héritiers et le droit applicable (droit local / droit commun), et plus l'intérêt des générations actuelles diminue puisque le nombre des copartageants éventuels augmente ».

En conséquence « l'essentiel du blocage provient du défaut de déclaration des décès et des successions. S'agissant de la partie déclarative des dispositions prévue par le code civil (articles 720 à 730-5), nécessaires pour établir la qualité d'héritier et le patrimoine du défunt, l'inertie des intéressés est le problème majeur [dans les] situations qui sont antérieures à 2008-2010 (changement du régime de publicité foncière - suppression de l'activité notariale des cadis). Autrement dit, la situation de biens toujours inscrits au nom de l'acquéreur initial décédé parfois depuis 30 ans ou plus, et au moins depuis 12 ans ».

La CUF conclut qu'il « est donc nécessaire d'amender la phase déclarative en adoptant une mesure incitative qui pourrait se concrétiser par un texte spécifique et d'une durée limitée dans le temps ». Elle propose pour cela « la disposition suivante : dans tous les cas de décès antérieurs au 31/12/2010 les héritiers potentiels disposent [...] d'un nouveau délai de deux ans pour requérir auprès du notaire de leur choix, un acte de notoriété successorale et une attestation de propriété immobilière [...]. A défaut, toute personne restée taisante pendant deux ans sera réputée renonçante ». Elle prévoit également les dispositions d'affichage et de publicité ad hoc⁴⁸.

Bien qu'il s'agisse à Mayotte d'un régime foncier spécifique, la disposition proposée par la CUF pourrait également inspirer des modifications dans les autres outre-mer afin d'accélérer la connaissance des ayants droits et d'agir plus rapidement pour les sorties d'indivision successorales. Il n'en demeure pas moins que les évolutions législatives pourraient également être différenciées selon les DOM.

En conclusion, face à la complexité et au caractère massif du désordre foncier dans les outre-mer, la mission considère que pour assainir significativement et à une échéance raisonnable cette situation, il est indispensable de mettre en place dans un délai rapproché, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, des évolutions législatives substantielles venant pallier la « timidité » des améliorations récentes et permettant de mettre en place des voies « rapides » de résolution des désordres fonciers.

Etant donné la technicité du sujet, la mission n'a pas été en mesure d'en proposer la consistance précise, la conception de ces évolutions nécessitant un travail particulier sous un mandat du Premier Ministre, entre des praticiens de terrain qui œuvrent déjà dans les DOM, en lien étroit avec la Chancellerie et les conseils nationaux des notaires et des géomètres experts, y compris intégrant les expériences des pays du sud. Les travaux de préfiguration des GIP de titrement pourront contribuer directement à ce travail

⁴⁸ Contributions de la CUF dans le cadre de la concertation sur le projet de « loi Mayotte », juin 2021.

par l'état des lieux auquel ils procéderont pour mesurer la consistance du travail à accomplir en identifiant les différentes natures des situations à traiter et des blocages à lever préalablement à la définition des stratégies à conduire et des priorités d'intervention.

3. Sous mandat du Premier ministre, mettre en place dans un délai rapproché, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et le cas échéant de manière différenciée entre celles-ci, les évolutions législatives significatives permettant une résolution accélérée du désordre foncier dans les outre-mer (prescription acquisitive limitée à dix ans, recours à la publicité collective pour les décisions de partage, mise en place d'une période de forclusion de déclaration des héritiers, possibilité du partage par souche, etc.).

3.2.3 Conduire et mettre en œuvre avec ambition et constance la sortie du désordre foncier, objectif mobilisant par nature une multiplicité d'interventions et de responsabilités qui reste jusqu'à ce jour orphelin d'une gouvernance intégratrice

A l'instar de la mise en place du groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriétés en Corse (Girtec) institué par la loi en 2006⁴⁹, la loi « Lodeom »⁵⁰ a prévu en 2009 la mise en place d'un GIP de titrement unique pour tous les départements d'outre-mer, qui était cependant difficilement opérable. La loi dite Warsmann⁵¹ est venue en 2011 reformer le statut des GIP en apportant des simplifications substantielles concernant notamment la possibilité d'en créer à l'initiative locale et déconcentrant l'autorisation de l'État au plan local. Cette simplification a permis de réformer en 2013⁵² la loi de 2009 pour introduire la procédure, dite « procédure de titrement », qui peut être conduite soit par un GIP, soit par un établissement public foncier.

En Guadeloupe, l'établissement public foncier local a mis en place depuis plusieurs années une ingénierie de titrement qu'il considère comme nécessaire à sa fonction d'acquisition foncière, le recours à l'expropriation en utilisation courante pour passer outre en renvoyant à plus tard et à d'autres la résolution de l'indivision lui paraissant trop brutal et peu acceptable socialement. Ainsi, l'EPFL a développé un réseau de compétences (généalogistes, géomètres, etc.). Devant l'utilité collective de cette approche, l'EPFL a décidé de créer une filiale dénommée HAMAC⁵³ afin d'élargir aux différentes collectivités territoriales le soutien à ces travaux et d'élargir ainsi la force de frappe face à l'ampleur des situations de désordre foncier à résoudre.

Entre les deux solutions de la conduite de la procédure de titrement par un GIP ou par un établissement public foncier, le rapport CGEDD-IGA de 2013 « [privilégiait] la première hypothèse. [...] Certes, la loi n°2013-922 a prévu que si le titrement était confié à l'EPFL, ses statuts devraient être complétés et son conseil d'administration élargi à l'État, aux géomètres et aux notaires. Une telle évolution est susceptible d'alourdir le fonctionnement de l'EPF et de distendre le lien avec les collectivités locales dont il est l'outil d'action foncière. La mission a également constaté [...] qu'une telle compétence [reste] assez éloignée de [son] cœur de métier, et susceptible de venir amputer [ses] ressources. Par ailleurs [...], l'EPFL en reconstituant les titres de propriété pourrait être considéré comme juge et partie dans la mesure où son action principale porte sur l'acquisition de biens immobiliers au profit de ses membres. [...] Enfin, il est

⁴⁹ Loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, article 42.

⁵⁰ Loi n°2009-594 du 27 mai 2009, LODEOM (Loi organique pour le développement économique en Outre-mer), article 35.

⁵¹ Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, articles 98 à 122.

⁵² Loi n° 2013-922 du 17 octobre 2013 visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin, article 3.

⁵³ Habitat Amélioration Acquisition.

permis de s'interroger au regard des spécificités des compétences requises (juristes, géomètres, notaires), non présentes dans un EPFL, sur le gain d'une telle mutualisation. »

Pour ces différentes raisons, déjà sérieusement analysées dès 2013, la mission préconise la mise en place rapide des GIP de titrement dans les outre-mer. En Guadeloupe, afin de préserver le capital ressources d'ingénierie de titrement développé par l'EPFL, le GIP aurait tout avantage à s'appuyer par voie conventionnelle sur l'ingénierie développée au sein de la filiale Hamac. Ainsi, seraient exercées les pleines fonctions de gouvernance associant l'ensemble des compétences et autorités nécessaires, y compris l'État, comme le prévoit la loi. Cette option présenterait l'avantage de pouvoir s'appuyer par conventionnement sur les capacités d'ingénierie déjà constituées par l'EPFL, sans dénaturer sa gouvernance.

Il sera en particulier important d'associer dans le GIP la Chambre des notaires ainsi que la DRFiP. Concernant les notaires, de nombreux interlocuteurs de la mission ont clairement évoqué qu'ils se sont désengagés de ces procédures. Si l'on peut entendre que le modèle économique de leur intervention n'est pas acquis, leur rôle est néanmoins indispensable. Leur participation au sein de cette gouvernance collective qu'est le GIP paraît essentielle pour consolider leur implication.

Par ailleurs, il a été signalé à la mission que la recherche des propriétaires des logements vacants se heurte à des difficultés d'identification et de domiciliation. Ainsi, 90 % des courriers reviennent à l'envoyeur. Or, pour bon nombre de biens, la taxe foncière est tout de même prélevée. Le partage des fichiers de la DRFiP, que rend possible la confidentialité aux travaux du GIP conférée explicitement par la loi, permettrait de faciliter l'identification des interlocuteurs effectifs.

L'ADIL de La Réunion, à l'occasion d'une étude sur l'indivision que lui a confiée l'intercommunalité du Territoire côte ouest dans le cadre de son PILHi⁵⁴ constate en effet que « les compétences nécessaires à ces missions [de titrement et] la maîtrise de la documentation qui permet de les mener sont actuellement fragmentées entre différents organismes publics et privés ». L'ADIL souligne dès lors que « la création d'un GIP, organisme doté de sa propre gouvernance, regroupant toutes les compétences nécessaires permet la maîtrise de tous les aspects spécifiques dans un cadre juridique et technique unique et assure donc l'efficacité du travail. »

Par son article 248, la récente loi dite 3DS⁵⁵ a complété la deuxième loi Letchimy visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale en prescrivant que dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution [...], chaque établissement public de coopération intercommunale nomme un référent chargé du recensement des propriétés en indivision [...]. Si la présence d'un tel référent paraît judicieuse pour l'identification des indivisions, la résolution de celles-ci nécessite en tout état de cause l'action coordonnée de l'ensemble des acteurs compétents au-delà du seul EPCI.

A ce jour, si la commission d'urgence foncière préfiguratrice du GIP à Mayotte (CUF) est bien en place, aucun GIP n'est actuellement en fonctionnement dans les autres départements d'outre-mer, bientôt 10 ans après l'installation du dispositif dans la loi, même si en Martinique la création du GIP est en discussion depuis 2019 sans qu'à ce jour elle n'ait abouti, alors qu'elle reste annoncée comme imminente.

Selon la Deal, l'adoption de la convention constitutive achopperait sur le choix de la présidence entre l'État et la collectivité territoriale de Martinique⁵⁶. Cependant, même si un co-financement des GIP est envisagé entre l'État et les collectivités, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit en l'occurrence d'un travail technique, à forte dimension juridique, garant du respect des règles régissant le droit de propriété. Il est donc logique, comme pour le GIRTEC depuis sa création, ou comme pour la CUF à Mayotte, que la présidence soit assurée par un magistrat. La loi instituant les GIP de titrement dans les outre-mer devrait dès lors être complétée par une disposition prescrivant que ceux-ci soient présidés par une personnalité qualifiée désignée par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de l'outre-mer, après avis de la collectivité régionale ou territoriale concernée.

⁵⁴ Etude sur l'indivision, ADIL de La Réunion, octobre 2019.

⁵⁵ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

⁵⁶ Il est à noter que le même débat semble s'ouvrir pour le GIRTEC entre l'Etat et la collectivité de Corse.

La question du financement de ce travail au long cours ne doit pas être éludée. Le rapport IGA-CGEDD de 2013 l'évoquait déjà à propos du GIRTEC : « Si les résultats de cette structure sont indéniables, son coût de fonctionnement n'est pas négligeable », mais soulignait « que le coût global du GIP doit être apprécié au regard des gains fiscaux potentiels, pour l'État comme pour les collectivités locales. C'est notamment le cas pour les conseils [départementaux] ou [les] collectivités [territoriales] qui percevront potentiellement davantage de droits de mutation à titre onéreux ». A cet égard, la proposition de loi⁵⁷ qui a conduit à la publication de la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 susmentionnée précisait en effet dans son exposé des motifs que l'action du GIRTEC a « eu un impact positif sur les recettes fiscales [...] ».

Ainsi, la mobilisation de fonds publics pour accomplir ces tâches de résolution du désordre foncier paraît totalement justifiée au regard des rentrées « directes » qu'elles procurent par la fiscalité foncière et immobilière, mais aussi de manière indirecte par les dynamiques économiques que le déblocage du foncier permet comme le souligne l'ADIL de La Réunion : « le GIP permet de libérer du foncier disponible à des opérations d'aménagement, de construction et d'amélioration de l'habitat au bénéfice des ménages défavorisés mais aussi des entreprises du bâtiment et du monde économique en général. »

En tout état de cause, le financement pérenne du GIP doit être assuré. La LBU permet à l'État de participer pour sa part au financement des GIP de titrement. C'est ainsi que la CUF de Mayotte est financée ; pour le GIP de titrement de la Martinique, la contribution de l'État à son fonctionnement, prévue à part égale avec la collectivité territoriale, est également programmée au sein de l'enveloppe de LBU dont bénéficie la Martinique.

Le rapport CGEDD de 2016 relatif aux questions foncières en Corse, constatant qu'il « est acquis que 20 à 30 ans sont encore nécessaires pour disposer d'une situation saine », préconisait de pérenniser le GIRTEC, créé au départ pour dix ans, et corrélativement « de prévoir un financement de longue durée qui ne soit pas à négocier chaque fois au fil des exercices ». Il recommandait en conséquence « d'asseoir le financement pérenne du GIRTEC sur une taxe additionnelle à la taxe spéciale d'équipement (TSE) dans la mesure où il contribue à la production de foncier ».

Cette piste de solution de financement pérenne présente l'avantage certain de doter le GIP de moyens non soumis à la précarité de l'annualité des exercices budgétaires. Une TSE dédiée, de l'ordre de 3 à 5 € par redevable - sans préjudice des plafonds, afin de ne pas venir restreindre les capacités d'action des EPFL, EPFA et Agences des cinquante pas géométriques - apporterait la stabilité de long terme qui lui est intrinsèquement indispensable.

4. Mettre en place sans délai les GIP de titrement dans les départements d'outre-mer à l'initiative de l'État. Instaurer la désignation par arrêté interministériel d'une personnalité qualifiée pour en assurer la présidence, après avis des collectivités régionales ou territoriales. Y associer la DRFiP et la Chambre des notaires. En prévoir le financement dans la durée, soit par le biais de contractualisations longues (contrats de plan), soit sous forme d'une taxe dédiée.

À Mayotte, l'installation du GIP s'effectuera le moment venu à la suite aux travaux de la CUF déjà mise en place.

3.2.4 Dans l'attente, dissocier la résolution de la question foncière de l'aide au montage des projets d'amélioration des logements

Le temps que les gouvernances de titrement se mettent en place, qu'elles obtiennent des résultats significatifs, notamment à l'aide d'évolutions législatives facilitantes mais qui nécessiteront également un certain délai de mise en application, les besoins immédiats d'amélioration et de réhabilitation des logements privés dégradés resteront difficiles à satisfaire. Il est donc indispensable de mettre en place des

⁵⁷ Proposition de loi visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de la propriété, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 octobre 2016.

dispositions transitoires permettant de relancer significativement les travaux de remise en ordre de ces habitats privés sans attendre l'issue des travaux de titrement.

Extrait de l'étude sur l'indivision dans le cadre du PILHi du TCO, ADIL de La Réunion

La mission fait siens les propos de l'ADIL de La Réunion : « L'intérêt privé de la sortie d'indivision ne concerne que les indivisaires. L'intérêt public de résoudre les situations d'indivision est la lutte contre l'habitat indigne.

« Toutes les aides ou interventions financières [...] nécessitent règlementairement la propriété du foncier. Les cas d'indignité de logements constatés qui sont liés à l'indivision ou à une occupation sans droit ni titre concernent pourtant la frange la plus défavorisée de la population. L'inadaptation des réglementations peut être analysée comme contribuant à maintenir des familles dans un habitat indigne.

« La focalisation sur la sortie d'indivision, certes possible dans certains cas, conduit à des procédures complexes et donc longues, parfois pluriannuelles. Pendant ces procédures, les familles continuent de souffrir de conditions de logement et de vie indignes.

« Il serait donc souhaitable, dans les cas les plus complexes non susceptibles d'être réglés rapidement de privilégier le traitement du problème humain plutôt que de se focaliser sur l'immeuble et son statut. Cela suppose de permettre de mobiliser les fonds publics sous forme de subvention, de prêts ou d'avance sans exiger que le bénéficiaire n'ait à justifier d'un acte de propriété. L'adaptation de la réglementation des aides et l'adoption d'un critère de stabilité d'occupation en lieu et place d'un statut réel foncier apparaît comme la solution la plus pragmatique et la plus efficace pour faire cesser les situations d'habitat indigne. »

Ainsi, sur les cas étudiés par l'ADIL, 84 % de ceux-ci relevaient en premier lieu d'une solution d'aides sans sortie de l'indivision.

Une première solution est de s'appuyer sur le paiement de la taxe foncière, comme cela est déjà assez largement pratiqué. Mais cette pratique ne peut résulter que d'un « arrangement » local, sa formalisation sous forme de règle étant difficile, la soumission à la taxe foncière d'un bien non doté d'un « juste titre » n'étant pas légale.

Une deuxième solution serait de s'appuyer sur les dispositions analogues à celles instituées par la première loi Letchimy de 2011 visant à lutter contre l'habitat indigne⁵⁸ qui fixe les conditions à satisfaire par les occupants d'habitat informel pour bénéficier d'une indemnisation en cas de démolition de leur logement rendue nécessaire par une opération de résorption de l'habitat insalubre ou d'aménagement :

- être à l'origine de l'édification des locaux ;
- constituer la résidence principale du propriétaire
- être propriétaire bailleur dans le respect des obligations locatives ou locataire de bonne foi ;
- justifier d'une occupation continue et paisible de ces locaux depuis plus de dix ans ;
- ne pas faire l'objet d'une ordonnance d'expulsion dans les dix ans.

L'évaluation de cette loi qui vient d'être lancée dans le cadre du PLOM en cours permettra d'apporter un éclairage sur la pertinence de ces conditions et suggérer le cas échéant certains ajustements les rendant plus opératoires pour sortir de manière efficace des situations d'insalubrité et d'indignité.

Plus simplement, une autre approche consisterait à considérer que le fait de consentir à réaliser des travaux significatifs d'amélioration du logement que l'on occupe ou gère en tant que bailleur, avec un réel effort d'investissement, constitue une raison suffisante pour bénéficier des aides publiques. L'intervention d'un opérateur attesterait la réalité de l'investissement.

Dans ce sens, il conviendrait que l'investissement acquière, au sein de l'indivision, le statut de bien propre de la personne qui y consent (différence entre la valeur rénovée et la valeur avant amélioration).

⁵⁸ Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

Néanmoins, afin d'inciter à la sortie d'indivision, la prise en compte de la part en bien propre s'effectuerait à la due proportion de l'effort net, déduction faite des subventions publiques, l'aide de la collectivité revenant ainsi à l'ensemble de l'indivision.

Lorsque l'édifice objet des travaux d'amélioration est bâti sur une propriété publique, il serait judicieux que la régularisation soit concomitante des travaux d'amélioration, ou donne lieu à la cession d'un bail réel solidaire (BRS) lorsqu'un organisme foncier solidaire (OFS) est déjà mis en place. Quand il s'agit d'un terrain de l'État, la subvention et la régularisation ou l'octroi d'un BRS devraient être simultanés.

Enfin, d'une manière globale, les dépenses liées au titrement devront être prises en compte dans l'assiette subventionnable. Il sera nécessaire de recenser l'ensemble de ces coûts, au-delà de ceux qui seront supportés par l'indivisaire qui prend l'initiative des travaux de rénovation.

Ces dispositions pourraient être mise en place à titre transitoire pendant la montée en puissance du titrement grâce aux travaux des GIP de titrement sur une durée de dix ans, renouvelable une fois.

5. Mettre en place, à titre transitoire sur une durée de dix ans renouvelable une fois, les possibilités de bénéficier des aides à l'amélioration pour les propriétaires occupants comme bailleurs ne pouvant faire valoir aisément un titre de propriété du fait d'une situation complexe de défaut de titrement, dès lors que ceux-ci consentent la charge de travaux d'amélioration significatifs, attestés par un opérateur. Conférer à l'investissement consenti un statut de bien propre, déduction faite des subventions publiques. Coupler décision de subvention et régularisation ou octroi d'un BRS quand la construction est bâtie sur un terrain appartenant à l'État. Prendre en compte dans l'assiette subventionnable les coûts globaux de sortie d'indivision.

4 Renforcer la stratégie d'action publique et dynamiser l'écosystème d'acteurs au bénéfice de l'amélioration du parc privé et de la résorption de sa vacance

4.1 Charpenter un écosystème d'ingénierie et d'accompagnement publics à la hauteur des enjeux

4.1.1 Positionner l'État comme impulseur et co-producteur des politiques de l'habitat et renforcer ses capacités d'analyse et de conduite stratégiques

Comme évoqué supra, la mission considère que la stratégie de qualification du parc privé est tout aussi indispensable que celle du développement du parc public. Il s'agit, dans les outre-mer, d'une composante à part entière des politiques sociales du logement au sein desquelles le traitement de la vacance du parc privé doit prendre toute sa place.

Extrait du rapport CGEDD sur l'accession très sociale de 2019

Dans son rapport de 2019, « face au constat de dégradation de la situation et à la faiblesse stratégique des politiques locales de l'habitat [dans les outre-mer] », le CGEDD affirmait la nécessité et l'urgence « de mettre en place un programme d'actions coordonné susceptible de porter ses effets sur tous les maillons de la chaîne d'élaboration de ces politiques ». Concernant le rôle de l'État, le CGEDD poursuivait : « parce que la politique de l'habitat est éminemment partenariale, ce programme d'action devra être construit localement entre les partenaires, au premier rang desquels l'État les collectivités territoriales. Parce que ces collectivités ne paraissent pas en mesure de s'accorder entre elles sans la présence d'un arbitre « supra-territorial », et parce que l'État est encore aujourd'hui le plus gros pourvoyeur de moyens sur l'habitat (aides budgétaires et fiscales, à la pierre et à la personne), il lui revient d'assurer le leadership et de jouer un premier rôle actif d'entraînement des collectivités ».

Le CGEDD appelait dans cette logique à « généraliser la co-construction des politiques ». Pour cela, il recommandait « que l'État s'investisse à la fois dans l'animation du travail partenarial au sein du CD(T)HH et dans la participation active à l'élaboration des PLH et des PiLHI, aux côtés des intercommunalités ».

« Les services de l'État ne sont actuellement pas en position d'égalité au sein des CDHH ou CTHH, ceux-ci étant présidés de droit par le seul président du conseil départemental ou de la collectivité territoriale unique. Il est donc proposé de modifier [le] code de la construction et de l'habitation pour instaurer une présidence conjointe des CDHH par le préfet et le président du conseil départemental ou de la collectivité territoriale unique ».

La loi 3DS a ajouté au premier alinéa de l'article L364-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) créant les CRHH une phrase qui vient modifier la règle de présidence : « ce comité est coprésidé par le représentant de l'État dans la région et un élu local désigné au sein du collège des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements ». L'amendement parlementaire qui en est à l'origine motivait ainsi cette nouvelle disposition : « le CRHH est devenu une instance centrale de la territorialisation des politiques de l'habitat. Il est appelé à jouer un rôle déterminant en matière de différenciation des politiques de l'habitat. Dans ce contexte, il est légitime qu'il soit co-présidé par le représentant de l'État dans la Région et par un élu local [...]. Ainsi, à son plus haut niveau, le CRHH incarnera la dimension de co-construction propre aux politiques locales de l'habitat ».

Cette disposition ne concerne cependant que les régions métropolitaines, les outre-mer étant régies par le deuxième alinéa du même article du CCH. Il est regrettable que cette disposition n'ait pas été également instituée pour les outre-mer, alors que les difficultés cumulées en matière d'habitat y sont particulièrement multiples, intenses et complexes. Rien ne s'oppose plus désormais à l'unification de la règle à

l'ensemble national et de prévoir les mêmes dispositions que dans les régions métropolitaines. Ainsi le deuxième alinéa du L364-1 du CCH pourrait légitimement être supprimé et la mention « Hors de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de La Réunion, de Mayotte ou de Saint-Martin » retranchée du premier alinéa.

Dans son rapport de 2019, partant du constat des faiblesses de l'avancement des PLH⁵⁹ et PILHi, le CGEDD préconisait en outre de renforcer la capacité d'élaboration stratégique des services de l'État : « le dimensionnement actuel des services en charge du logement au sein des Deal ne permet pas a priori d'assurer [les] fonctions stratégiques à la hauteur des enjeux comme à celle des faiblesses d'ingénierie collective. Il est donc proposé de renforcer les équipes [des] Deal, destinées à l'animation des politiques locales de l'habitat ». La mission soutient cette proposition en l'étendant à l'appui aux démarches opérationnelles.

6. Face aux difficultés cumulées en matière d'habitat des situations ultra-marines qui nécessitent une forte intégration des acteurs, dont l'État, modifier l'article L364-1 du CCH pour établir les mêmes règles concernant les CRHH de métropole et des outre-mer, instituant la co-présidence État-collectivité. Positionner les services de l'État comme co-acteurs des politiques territorialisées de l'habitat et étoffer pour cela leurs capacités stratégiques.

Ces capacités stratégiques permettront en particulier de développer les moyens de la connaissance, préalable indispensable à la conception et à la conduite des politiques de l'habitat. Le déploiement « dans chaque territoire d'observatoires locaux du foncier, du logement et de l'habitat [...] » est à juste titre une des mesures du PLOM en cours. Celui-ci prévoit également « au sein de la LBU une enveloppe « ingénierie » au profit des Deal ». Mais un tel appui financier n'aura d'efficacité à créer une capacité d'analyse au sein des services que si ceux-ci sont en mesure d'assurer une maîtrise d'ouvrage stratégique, c'est-à-dire d'analyse critique de ces études, au-delà de la mise en œuvre formelle de la commande publique.

Le PLOM préconise également de « soutenir via l'enveloppe « ingénierie » de la LBU la modernisation des PLH et des PLUI [...] afin d'accompagner les collectivités dans l'élaboration ou la mise à jour des documents de planification nécessaires à la dynamisation de la politique du logement ». Là aussi, cette mesure, assurément justifiée, portera véritablement ses fruits vers une approche de co-construction dès lors que les Deal auront les moyens de dépasser la fonction d'attribution des subventions aux collectivités en s'impliquant à leurs côtés dans la conception des stratégies territorialisées à mettre en œuvre.

4.1.2 Multiplier les opérations programmées en appuyant les collectivités

Les dispositifs programmés que constituent les OPAH et OPAH-RU (opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain), sont un efficace outil fédérateur pour mobiliser les partenaires et inciter les collectivités locales à inscrire leur intervention pour l'habitat dans une stratégie urbaine et territoriale plus large. Grâce aux études pré-opérationnelles qui les fondent, elles permettent de construire une stratégie coordonnée. Grâce aux équipes d'animation, elles apportent pour leur mise en œuvre un appui professionnel aux propriétaires privés. Le constat, évoqué en Guadeloupe, d'une moyenne d'âge des populations concernées par les OPAH-RU supérieure à 70 ans, incite d'autant plus à avoir recours à ces dispositifs d'accompagnement.

A ce titre, le PLOM en cours incite « la politique du logement en outre-mer [à] mieux investir le parc privé dont la capacité est sous-utilisée, notamment en centre-ville où la vacance est prédominante » et souligne l'intérêt des « opérations globales de réhabilitation soutenues par l'Anah (type Opah, Opah RU, FIG, ...) et par le programme Action cœur de ville [et Petites Villes de demain], la lutte contre la vacance [pouvant] trouver dans ces dispositifs un cadre d'analyses partagées et d'actions coordonnées ».

⁵⁹ Actuellement, sur les 21 PLH obligatoires, 8 seulement sont exécutoires, 8 sont en cours d'élaboration, dont 4 en Guadeloupe depuis 2013 et 2014 et 4 à Mayotte depuis 2017 et 2019, et 5 sont « non élaborés », c'est-à-dire non engagés (1 en Martinique, 1 en Guadeloupe, 2 en Guyane et 1 à Mayotte). Source : suivi des documents d'urbanisme et d'habitat, DHUP.

Pourtant, trop peu d'OPAH sont en cours ou à l'étude, même si les programmes nationaux ACV et PVD ont eu une influence positive, grâce à l'implication des Deal, en incitant les lauréats à prévoir un tel volet⁶⁰, permettant ainsi de passer de deux OPAH-RU à une douzaine de projets répartis dans les cinq DROM. Cependant, pour les 15 communes ultramarines bénéficiaires du programme ACV et 35 de PVD, la dimension « logement » dans les conventions signées ou en projet est encore peu documentée alors même que leur dispositif majeur, l'opération de revitalisation de territoire (ORT) comprend nécessairement des actions d'amélioration de l'habitat et que la convention d'ORT vaut convention d'OPAH si elle partage toutes ses caractéristiques (périmètre, montant des aides, mesures d'accompagnement social, interventions urbaines) et OPAH-RU si elle intègre notamment un volet relatif à l'habitat dégradé et à la lutte contre l'habitat indigne, qui peut inclure la remise sur le marché de logements vacants.

La question de la vacance dépasse cependant largement les secteurs urbains constitués (cf. infra), en particulier aux Antilles et à La Réunion. La mission considère que, notamment dans la logique de la transition écologique et de la lutte contre l'artificialisation, une intervention proactive est également indispensable dans le diffus. Les capacités d'ingénierie et d'animation ont également vocation à y être déployées dans des formes adéquates par les collectivités avec l'appui de l'État et de l'Anah. Le projet d'ouverture au diffus des aides à l'amélioration de l'habitat aux propriétaires occupants paraît à cet égard tout à fait opportun⁶¹.

En synthèse, la mission encourage à l'intensification du travail collaboratif entre tous les acteurs, Anah et financeurs, services de l'État et chaque collectivité concernée. Une attention particulière devra être portée à l'ingénierie afin que les collectivités soient soutenues dès l'engagement des études, puis pour assurer le suivi-animation.

D'une manière assez récurrente, les services de l'État local et des collectivités pointent la faiblesse de la présence de l'Anah pour appuyer les projets opérationnels locaux. Il serait judicieux, dans la logique prônée par la mission d'une intervention auprès des propriétaires bailleurs recalibrée et rendue attractive, que l'Anah au niveau central renforce dans les territoires ultra-marins l'appui et l'expertise techniques aux montage des opérations qu'elle apporte aux services de l'État et des collectivités pour impulser cette nouvelle dynamique.

Il est à noter que les difficultés financières des collectivités ultra-marines limitent parfois drastiquement les capacités de financement d'ingénierie. Il serait pertinent d'ouvrir dans les outre-mer la possibilité d'un financement de l'ingénierie à 100%, toutes aides publiques confondues, y compris pour le financement de chefs de projet.

Le règlement national de l'Anah vient d'être modifié sur ce point par arrêté interministériel du 21 avril 2022. Cependant, l'ouverture prévoit dans son article 30 que, « sur dérogation expresse du conseil d'administration, le montant total des aides octroyées au bénéficiaire peut atteindre 100 % du coût global de l'opération TTC [...] pour l'amélioration du parc de logements en outre-mer faisant l'objet d'un cofinancement spécifique », les écrits de préparation de cette modification transmis par la DGOM évoquant par là la spécificité des outre-mer à travers le financement LBU. Cette évolution paraît excessivement limitée dans la situation des outre-mer et inadaptée en termes de réactivité. La mission considère que le niveau de décision doit rester le niveau déconcentré.

4.1.3 Mobiliser les instruments de police de l'habitat

Les instruments de police de l'habitat concernent la lutte contre l'habitat indigne, qui relève du CCH, l'insalubrité, mettant en péril la sécurité et la santé humaines et qui depuis l'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 prise en application de la loi ELAN relève également du CCH, l'état manifeste d'abandon qui est régi par le CGCT, ou bien les biens sans maîtres gérés selon les dispositions du CG3P.

⁶⁰ Ainsi, la Deal de Guadeloupe insiste pour que chaque projet développe de manière systématique a minima une étude de faisabilité d'OPAH.

⁶¹ Travail en cours pour modifier l'arrêté du 20 février 1996 relatif aux aides de l'Etat à l'acquisition-amélioration de logements à vocation très sociale et à l'amélioration des logements dans les départements d'outre-mer.

Touchant à la propriété, ces procédures sont complexes et nécessitent une vraie rigueur d'application pour être régulières. Elles sont également très sensibles pour l' élu de proximité dans son rapport avec les administrés, le sujet de la propriété étant très sensible dans les outre-mer. Ces procédures demandent en conséquence non seulement une ingénierie consolidée, mais aussi un engagement politique affirmé. Pour ces deux raisons, ces instruments coercitifs paraissent très peu mobilisés.

Bien que ces outils relèvent de la responsabilité des maires, la compétence peut être transférée à l'EPCI mais, d'une manière assez généralisée, les responsabilités de police de l'habitat sont restées dans les mains des communes. D'un point de vue technique, il s'agit pourtant d'une ingénierie assez pointue qu'il est difficile de réunir au niveau communal, sauf exception de certaines grandes villes. L'échelon de l'intercommunalité serait tout à fait judicieux pour mettre en place une masse critique de compétences. En Martinique, les EPCI tentent de jouer une fonction d'appui et de formation des services communaux mais cela n'est qu'un pis-aller.

Pour appuyer les collectivités, principalement aux Antilles et à La Réunion compte tenu des enjeux, l'État pourrait mettre en place une plateforme d'ingénierie au bénéfice des collectivités sur ces champs encore peu appréhendés. Des plateformes d'ingénierie ont été mises en place à Mayotte et en Guyane pour apporter un appui de proximité au service des collectivités et les aider au montage des dossiers de financement des projets. Comme l'indique le récent rapport sénatorial⁶², pour la DGOM, ces plateformes ont produit des effets positifs qui se traduisent dans la progression nette de la consommation des crédits de paiement dans ces deux territoires.

Cependant, ces plateformes mises en place par l'Etat sont dédiées uniquement à l'aide au montage des dossiers de financements⁶³. En matière de mobilisation des procédures de police de l'habitat, il s'agit d'appuyer les collectivités sur des procédures techniques et juridiques à caractère opérationnel mobilisant d'autres compétences qu'administratives et financières de montage de dossier de financement.

Le rapport sénatorial s'appuie en outre sur les constats et recommandations de la mission IGA-CGEFi de 2020⁶⁴. Celle-ci relève quant à elle que le « dimensionnement des moyens des plates-formes paraît insuffisant au regard des enjeux et de l'importance des questions à traiter » et appelle à les inscrire dans le temps long, la montée en puissance d'une ingénierie au sein des collectivités prenant du temps. « Pour intéressantes qu'elles soient, la mission doute que les mesures prises soient à la hauteur des enjeux, à la fois par le niveau des moyens mobilisés et par la durée d'intervention qui est prévue. Elle recommande que soient définies clairement avec les élus locaux, dans tous les territoires, des stratégies d'accompagnement et de renforcement de l'ingénierie des collectivités territoriales ».

La mission fait sienne la proposition de la mission sénatoriale : « [Calibrer] leurs moyens et leur durée pour tenir compte de l'importance des besoins ».

⁶² Rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la politique du logement dans les outre-mer, juillet 2021.

⁶³ Le récent « référentiel » qui fixe les priorités d'actions des préfectures et des sous-préfectures pour 2022-2025 (<http://www.fo-prefectures.com/documents/3772-2-pdf-missions-prioritaires-des-prefectures-2022-2025-mpp.html>) met également en place de nouveaux leviers déconcentrés pour l'aide au financement de projets : fonds d'ingénierie et le marché d'ingénierie « sur mesure » destiné aux collectivités territoriales de l'ANCT, partiellement déconcentré.

⁶⁴ Rapport de la mission IGA-CGEFi relative à la sous-exécution des crédits du programme 123 « Conditions de vie outre-mer », avril 2020.

7. Développer fortement les opérations programmées d'amélioration de l'habitat privé et de la sortie de vacance, dans les centres anciens comme dans le diffus en soutenant les collectivités locales. Renforcer l'appui et l'expertise techniques de l'Anah auprès des départements d'outre-mer et ouvrir dans les outre-mer la possibilité de co-financements d'ingénierie jusqu'à 100 %, toutes aides publiques confondues, par décision déconcentrée. Déployer aux Antilles et à La Réunion des plateformes d'ingénierie technique au sein des services de l'État pour appuyer les collectivités dans l'exercice des polices de l'habitat en calibrant leurs moyens et leur durée pour tenir compte de l'importance des besoins.

4.1.4 Installer des opérateurs publics d'aménagement

Dans les centres-villes et centres-bourgs, la résorption de la vacance et de l'insalubrité dépasse l'intervention à l'immeuble lorsque la logique d'intervention nécessite la mobilisation de tènements fonciers voisins, voire des dents creuses adjacentes et en conséquence le réaménagement du parcellaire. Le projet fait alors appel à une logique d'aménagement.

Extrait du rapport CGEDD sur l'accession très sociale de 2019

Le rapport CGEDD de 2019 avait déjà noté « les carences en stratégies d'aménagement » dans les outre-mer. Si deux EPFA⁶⁵ existent en Guyane et à Mayotte, le rapport recommandait « d'examiner l'opportunité de doter la Guadeloupe et la Martinique d'opérateurs d'aménagement de l'État, en capacité d'initiative d'opérations d'aménagement ».

Le rapport soulignait également « L'intérêt de doter un territoire d'un établissement public de l'État aménageur est que ce dernier dispose de la faculté d'initier et de conduire en compte propre des actions d'aménagement. Cette maîtrise d'ouvrage directe des opérations d'aménagement est conduite en pleine coopération avec les collectivités, qui restent responsables de leur document d'urbanisme, y compris en périmètres d'opération d'intérêt national (OIN). Elle permet de dépasser les difficultés des communes à lancer de telles opérations, compte tenu en particulier de leur situation financière, souvent très difficile dans ces quatre DOM ».

Le PLOM en cours constate que « 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. 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 urbanisées afin de produire du foncier aménagé pour le développement de l'offre de logements ».

Pour cela, une des mesures du Plan consiste à : « soutenir l'émergence de nouveaux acteurs [...] pour réhabiliter et remettre sur le marché des logements et ou des ensembles immobiliers, laissés à l'abandon par leurs propriétaires, [...] ou pour intervenir en renouvellement urbain afin de permettre résorption de l'habitat informel ou très dégradé ».

Il serait judicieux, à l'achèvement du PLOM dans les mois qui viennent, de tirer le bilan de cette mesure, cruciale en terme de capacité à agir opérationnellement. Dans l'attente, et compte tenu des entretiens menés par la mission, celle-ci en conclut que le sujet n'a pas réellement progressé et, à défaut d'initiatives locales, retient à nouveau la recommandation du rapport de 2019. Il revient en effet à l'État, également dans ce domaine, d'être pro-actif et de prendre l'initiative, dans un partenariat bien compris avec les collectivités.

⁶⁵ Etablissement public foncier et d'aménagement, opérateur d'Etat spécifique en outre-mer regroupant les fonctions d'un établissement public foncier et d'un établissement public d'aménagement.

Aux Antilles, le rapport du CGEDD de 2020 relatif à la réserve des cinquante pas géométriques⁶⁶ recommandait « d'examiner les besoins d'outils d'aménagement de l'État pour faire face aux enjeux massifs de résorption de l'insalubrité et d'adaptation structurelle du littoral antillais aux dérèglements climatiques. La loi « climat et résilience »⁶⁷ conforte les agences des cinquante pas géométriques jusqu'en 2031 et les dote des compétences d'aménagement identiques à celles d'un établissement public d'aménagement de l'État au sein de leurs territoires de compétence. En conséquence l'opportunité de créer aux Antilles un outil d'aménagement impliquant l'État doit s'envisager en lien avec l'existence des agences des cinquante pas.

Dans une logique d'association des collectivités et dans la perspective de la fin de ces agences à l'horizon de dix ans, la mission préconise la création d'une société publique locale d'aménagement d'intérêt national (SPLA-IN) en Guadeloupe et en Martinique, par filialisation des agences. Cette solution permettrait d'installer, ces toutes prochaines années, les compétences locales d'aménagement, le statut d'intérêt national disparaissant à la fermeture des agences, la société devenant une société publique locale d'aménagement (SPLA) de droit commun appuyée sur les collectivités antillaises. Ainsi, dans un premier temps, l'État garderait une capacité d'initiative à travers cet outil partagé dont il détiendrait à cette fin la majorité, et se retirerait à l'horizon de dix ans, une fois les pratiques d'aménagement installées. Un nouvel ajustement législatif des statuts des agences serait nécessaire pour leur conférer la possibilité de filialisation sur le périmètre départemental.

Le CGEDD avait relevé dans son rapport de 2020 relatif aux cinquante pas géométriques que « tous les maires, ou leurs adjoints, rencontrés par la mission, sans exception, saluent l'implication des agences [des cinquante pas] dans la réalisation de projets importants pour la commune [et] reconnaissent l'utilité de faire appel à un opérateur « a-politique, qui travaille pour tout le monde » car n'étant relié à aucune collectivité en particulier. Ils constatent en effet l'importance des « rivalités entre les structures », « chacun pensant les choses de son côté » dans un contexte de « relations politiques très compliquées ». Ils affirmaient en conséquence avoir besoin « d'organes coordonnateurs pour l'intérêt général » que sont les agences pour dépasser ces difficultés et conduire des « projets plus complets et plus intégrés ».

Ainsi l'intérêt porté par les élus pour un « tiers-opérateur » dégagé des contingences locales pour faire avancer des projets complexes pourrait se porter sur un outil du type SPLA-IN, d'autant qu'il n'est pas un pur outil d'État comme le sont les agences, mais une hybridation impliquant également les collectivités.

Afin de consolider pendant cette période la montée en puissance des compétences opérationnelles locales en matière d'aménagement, de renouvellement urbain et d'amélioration de l'habitat, cet outil pourrait également être utilement doté d'une fonction « d'académie » de formation à destination des collectivités, et même de l'État.

En Guyane et à Mayotte, il existe déjà ces capacités d'aménagement et de renouvellement urbain à travers les deux EPFA. Ceux-ci ont en outre la possibilité de filialiser. C'est ainsi que l'EPFA de Guyane vient de créer avec Action Logement une filiale, la SIFAG⁶⁸, afin d'accompagner les communes dans les projets de revitalisation des centres-bourgs.

4.1.5 Installer le financement de restauration immobilière en outre-mer pour la rénovation des centres anciens

L'opération de restauration immobilière (ORI) est également un dispositif coercitif, très peu utilisé dans les outre-mer, mais qui s'inscrit dans une logique plus globale de traitement d'un ensemble d'immeubles.

⁶⁶ Rapport CGEDD n° 012883-01, Rapprocher légitimité et légalité : vers l'abolition des cinquante pas géométriques aux Antilles, janvier 2020.

⁶⁷ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (article 247).

⁶⁸ Société Immobilière et Foncière d'Aménagement de la Guyane.

Ceci renvoie aux capacités locales de conduire techniquement et financièrement ce genre d'opérations qui s'apparentent davantage à de l'aménagement (cf. § 4.1.4 précédent).

En métropole, depuis 2010 les opérations de résorption d'habitats insalubres sont subventionnées par l'Anah⁶⁹. Sont distinguées les situations « d'insalubrité irrémédiable ou dangereuse, au sens du péril avec interdiction d'habiter », qui relèvent de la démolition (RHI), et celles d'insalubrité réparable qui nécessitent des travaux de rénovation, souvent lourde (THIRORI). Ce second dispositif de financement s'applique également aux ORI.

Dans les deux cas, les logiques d'intervention sont plus globales que la simple échelle de l'immeuble ; elles concernent un îlot urbain, un groupe d'îlots ou un quartier d'habitat individuel. L'intervention s'inscrit dès lors dans une logique d'aménagement et l'aide publique s'applique à l'équilibre du modèle économique en subventionnant le déficit du bilan d'aménagement.

En outre-mer, la RHI est prise en compte depuis 2014, dans cette même logique⁷⁰. Elle vise tout aussi bien l'habitat diffus que les centres villes et centres bourgs, que ce soit dans les situations foncières régulières⁷¹ ou dans l'habitat informel en application de la loi Letchimy de 2011. Contrairement à la situation hexagonale, l'aide au déficit du bilan d'opération est financée non pas par l'Anah, mais par les crédits budgétaires de la LBU.

Par contre, les besoins de rénovation d'immeubles ou groupes d'immeubles en insalubrité réparable ne sont pas pris en compte. Il est nécessaire, étant donné les besoins de rénovation immobilière des centres urbains, tout particulièrement aux Antilles, mais aussi à La Réunion et en Guyane (Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni), d'étendre le dispositif de traitement de l'habitat insalubre dans les outre-mer au THIRORI. L'instruction de 2014 pourrait être complétée dans ce sens et confirmer que ces opérations sont éligibles aux crédits de la LBU.

Contrairement à la métropole, où les décisions de financement RHI et THIRORI sont prises au plan national, en outre-mer l'attribution de l'aide à la RHI est déconcentrée au plan départemental. Cette même souplesse doit être préservée pour les futurs financements THIRORI. En outre, les opérations, en particulier en milieu urbain, sont largement susceptibles de mobiliser à la fois de la RHI -démolition- et du THIRORI -restauration-. Pour ces deux raisons, il est hautement souhaitable que les deux volets soient couverts par les mêmes dispositifs de financement et de décision de subvention, à savoir la LBU et les services déconcentrés de l'État.

8. Examiner l'opportunité de doter la Guadeloupe et la Martinique d'opérateurs d'aménagement et de renouvellement urbain impliquant l'État, de type SPLA-IN, par filialisation des agences des cinquante pas géométriques, qui joueraient également la fonction « d'académie » de formation en matière d'aménagement, de renouvellement urbain et d'amélioration de l'habitat. Étendre au THIRORI l'instruction interministérielle de 2014 relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

⁶⁹ Instruction du 19 octobre 2010 relative au financement de la résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux (RHI) et du traitement de l'habitat insalubre réparable ou dangereux, et des opérations de restauration immobilière (THIRORI).

⁷⁰ Instruction relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer du 31 mars 2014.

⁷¹ « Pour toutes les situations d'habitat régulier, qu'elles soient en diffus, concentrées dans un quartier, ou non, les outils opérationnels de droit commun trouvent à s'appliquer, comme en métropole. De plus, dans ces situations, nombre d'opportunités foncières sont récupérables pour construire et accueillir des ménages à reloger, contribuant aussi à revitaliser les centres urbains ou bourgs ».

4.1.6 La fiscalité sur les logements vacants : une efficacité limitée tant que le dispositif n'aura pas été réaménagé au niveau national

Les taxes sur les logements vacants font partie de l'arsenal coercitif pour lutter contre la vacance. Dans les outre-mer, la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) existe dans les seules communes qui l'ont instituée. Aucune commune ultramarine n'entre dans la zone d'application de la taxe sur les logements vacants (TLV).

La loi EROM⁷² a étendu en 2017 le champ d'application de la TLV aux « communes situées dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution comprises dans une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et répondant aux [mêmes] conditions [qu'en métropole]⁷³ ». Le décret qui fixe la liste des communes où la taxe est applicable n'ayant pas encore intégré les communes ultra-marines, le PLOM en cours prévoit « l'étude des conditions pour mettre en place la TLV dans certaines agglomérations ultra-marines ». Les indicateurs statistiques paraissent à ce jour d'une fiabilité insuffisante pour fonder juridiquement l'application de la TLV dans les territoires d'outre-mer.

Comme le démontre le rapport IGF-CGEDD de 2016⁷⁴, les deux taxes, en leur état actuel, « sont d'un recouvrement complexe et onéreux pour une efficacité non démontrée ».

Une des raisons en est la fréquence élevée, voisine de 50%, des exonérations, pour la THLV comme pour la TLV. Elle découle des conditions posées par le Conseil Constitutionnel à l'application de ces taxes. En particulier, un logement n'est pas assujéti à ces taxes :

- s'il a été mis en vente au prix du marché et n'a pas trouvé preneur, ce qui en toute rigueur est impossible puisque le prix de marché est par définition le prix auquel un logement trouve preneur ;
- si le montant des travaux permettant de le rendre habitable dépasse 25% de sa valeur vénale.

Ce dernier cas est particulièrement fréquent dans les outre-mer étant donné la prédominance de l'insalubrité et de l'indignité comme causes de la vacance et le classement cadastral de ces logements en 7ème et 8ème catégories⁷⁵ qui en découle. Cela explique que les EPCI auditionnés par la mission indiquent que, dans les communes où la THLV a été instituée, elle n'est pas nécessairement « appliquée ».

La fréquence des exonérations résulte en partie de ce que la TLV et la THLV, sous leur forme actuelle, visent des objectifs de politique du logement. Or, la vacance présente des externalités négatives bien au-delà de ses effets sur les conditions de logement des ménages, en particulier s'agissant de la protection de la planète (cf. supra § 1.3).

Enfin, le produit de la THLV revient aux communes qui l'ont instituée, tandis que celui de la TLV revient à l'État. Cela ajoute à la complexité du dispositif. En particulier, l'inclusion dans le zonage TLV de communes ayant instauré une THLV engendre la suppression de cette dernière, et donc une perte de recette pour les collectivités locales, ces deux taxes étant exclusives l'une de l'autre.

⁷² 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

⁷³ « Un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, [un] niveau élevé des loyers, [un] niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou [un] nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social ».

⁷⁴ Rapport conjoint IGF n° 2015-M-037-CGEDD n° 010243-01, Évaluation de politique publique, Mobilisation des logements et des bureaux vacants, janvier 2016.

⁷⁵ Logements avec un bâti de qualité médiocre ou délabré et occupés par un ménage aux revenus inférieurs à 150 % du seuil de pauvreté :

- la catégorie 7 concerne les résidences de « qualité de construction médiocre, matériaux bon marché, logement souvent exigü en collectif, absence très fréquente de locaux d'hygiène » ;
- la catégorie 8 concerne les résidences « d'aspect délabré, qualité de construction particulièrement délabré, ne présente plus les caractères élémentaires d'habitabilité ».

Seule une profonde réforme de la taxation de la vacance pourrait la rendre efficace. Elle ne peut être envisagée qu'au niveau national. L'annexe 5 précise ce qu'elle pourrait être.

Tant qu'elle n'aura pas été mise en œuvre, la taxation sera d'un faible apport pour lutter contre la vacance dans les outre-mer. En tout état de cause, en l'état actuel du dispositif constitué de la TLV et de la THLV, l'inscription de certaines communes ultra-marines dans le zonage TLV serait d'une efficacité limitée.

4.2 Déployer un écosystème d'acteurs à la hauteur des enjeux de l'amélioration du parc privé

4.2.1 Charpenter à la hauteur des enjeux l'écosystème d'opérateurs sociaux aujourd'hui faibles et fragiles

La faiblesse numérique des interventions programmées d'amélioration de l'habitat et de la sortie de la vacance, tout en étant à la fois la cause et l'effet, a partie liée avec l'appauvrissement des capacités de bureaux d'études et acteurs associatifs⁷⁶ compétents en la matière.

Le déploiement d'une intervention publique offensive sur le parc privé repose nécessairement sur une stratégie d'affermissement des capacités d'ingénierie des opérateurs sociaux, entendus au sens des « organismes concourant aux objectifs de la politique d'aide au logement »⁷⁷, agréés par l'État, couvrant les champs de « l'ingénierie sociale, financière et technique, », de « l'intermédiation locative et de gestion locative sociale (IML) », ou de la « maîtrise d'ouvrage [...] en tant que propriétaire ou preneur de bail à construction, emphytéotique ou de bail à réhabilitation [plus couramment appelé maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI)⁷⁸] ».

Peu d'organismes d'intermédiation locative sont implantés dans les outre-mer et les Deal comme les EPCI des Antilles ou le Conseil départemental de La Réunion constatent que leur activité auprès des propriétaires bailleurs est très réduite. Par manque de moyens, l'activité de captation de logements est mineure. Au demeurant, la fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement (FAPIL) rappelle que l'IML nécessite un travail amont de définition du type de public à loger, pour chercher ensuite le parc privé adapté. Cette approche conforte la mission dans sa perception qu'une politique volontaire d'intermédiation locative trouverait toute sa place dans les DROM où, comme développé par ailleurs, le parc privé doit être compté comme une ressource des politiques sociales du logement. L'IML est aussi un moyen de sécuriser les propriétaires bailleurs dans l'accueil d'une cible sociale ou très sociale, la mise en œuvre mi-2022 de Loc'Avantages leur apportant une incitation complémentaire⁷⁹.

L'écosystème de ces ingénieries opérationnelles au services des propriétaires et des locataires aidés est fortement tributaire de la volonté publique de déployer des actions vigoureuses et dans le temps long. Ces ingénieries privées ou associatives ne peuvent en effet se développer que dans une perspective pluriannuelle suffisamment charpentée.

4.2.2 Structurer les filières des métiers du bâtiment orientées vers la réhabilitation

Il en va de même pour le tissu entrepreneurial des entreprises du bâtiment dans le domaine des interventions d'amélioration et de réhabilitation. Les grands groupes, qui prédominent, dont le créneau de

⁷⁶ À La Réunion un audit de la Deal sur ce sujet serait envisagé.

⁷⁷ Article L 365-1 du CCH.

⁷⁸ Dans le cadre du PLOM 2019-2022 en cours, l'agrément MOI est désormais possible dans les DROM en application du décret n° 2021-809 du 24 juin 2021.

⁷⁹ Le taux de réduction d'impôt sur les loyers perçus est augmenté de 5% si le logement est loué via un organisme d'intermédiation locative qui intervient en mandat gestion, en supplément des taux de réduction d'impôt de 15 %, 35 % ou 60 % suivant que le loyer est de 15 %, 30 % ou 45 % en dessous des loyers de marché.

prédilection est la construction neuve⁸⁰ ne paraissent pas les plus adaptés et les plus agiles sur les travaux d'amélioration, en « dentelle urbaine » et a fortiori dans le diffus. L'écosystème des petites entreprises et des artisans compétents en rénovation de l'habitat a besoin d'être consolidé. Comme pour les capacités d'ingénierie « sociale » évoquées précédemment, cela demande néanmoins une perspective au long cours suffisamment puissante.

Un tel écosystème constitue également un puissant levier de développement local et d'emploi. Il serait judicieux que les Régions d'outre-mer, au titre de leurs compétences en matière économique et de formation professionnelle, développent une véritable stratégie de confortation de ces filières dédiées à la rénovation.

La mission fait sienne une recommandation du rapport du 2019 du CGEDD sur l'accession sociale insistant sur le fait que la reprise d'une politique d'accession et d'amélioration très sociale du parc privé nécessite « de conforter les filières d'acteurs existantes ou d'en créer de nouvelles. Cela nécessitera qu'elles aient la perspective d'une stabilité suffisante et dans la durée, leur assurant de trouver un modèle économique viable ». Le rapport considèrerait en conséquence indispensable, « qu'au-delà de l'annualité budgétaire, un cap soit affiché à 10 ans pour permettre de sécuriser dans le temps la constitution de ces filières et leur capacité à agir à la bonne échelle ».

C'est pourquoi la mission, constatant que la durée du PLOM actuel est trop courte pour impulser une politique d'amélioration du parc privé et de manière plus générale des politiques de l'habitat impliquant par nature de nombreux acteurs, considère qu'une durée de six ans serait plus adéquate.

9. Projeter une politique publique État/collectivités d'amélioration et de sortie de la vacance du parc privé à la hauteur de enjeux par rapport à la demande sociale, sur une durée pluriannuelle suffisante pour assurer à la bonne échelle l'émergence et la structuration des filières d'acteurs d'ingénierie sociale et de rénovation des logements. Fixer une durée de six ans pour le PLOM 3.

4.3 En matière d'amélioration de l'habitat, adosser la mise en œuvre du PLOM 3 à l'existence de stratégies départementales globales État-collectivités-opérateurs-entreprises

Le nouveau PLOM devra, en rupture avec son prédécesseur, inscrire dans ses fondamentaux le principe que le parc privé soit considéré comme un segment à part entière des politiques sociales de l'habitat dans les outre-mer, au même titre que le logement locatif social public.

Dans son introduction, l'actuel PLOM 2019-2022 fait en effet référence au seul parc public comme réponse aux besoins sociaux ultra-marins de logement. Dans cette logique, il déploie à travers ses différentes mesures des enjeux stratégiques pour le parc public mais, en ce qui concerne les logements privés, il additionne différents dispositifs sans pour autant les inscrire dans une stratégie d'ensemble mobilisatrice d'amélioration du parc et sans impulser les réorientations que cela suppose entre les différents segments des politiques de l'habitat.

La seconde évolution majeure du PLOM qui serait attendue pour sa troisième édition concerne la place de l'État dans la co-construction des politiques et des stratégies territoriales de l'habitat. Si le PLOM actuel affirme « le rôle [de l'État] en matière de planification opérationnelle, aux côtés des collectivités territoriales compétentes », il n'en demeure pas moins qu'il positionne celui-ci en « accompagn[ateur des] collectivités dans l'élaboration des documents de planification et en facilit[ateur du] suivi de leur réalisation ».

⁸⁰ Qui a produit uniformisation des programmes et production standardisée, sans effort d'insertion dans le tissu existant, comme on peut en particulier le constater aux Antilles.

Les mesures du nouveau PLOM devront en conséquence venir incarner cette posture pro-active de l'État. Ainsi et à titre d'exemple, la mesure relative à mise en place des GIP de titrement, qui a vocation à être pleinement poursuivie, ne doit plus être subordonnée à l'initiative locale comme elle est formulée aujourd'hui. Certes, il s'agit de mobiliser un partenariat large, mais l'État par son action volontaire doit s'assurer de la mise en place effective et rapide de ces GIP. Il n'est pas acceptable en effet que le GIP de titrement de la Martinique, dont le projet était déjà initié en 2019, n'ait actuellement pas encore vu le jour.

Le Plan national de lutte contre les logements vacants déploie différents outils comme la solution numérique « zéro logement vacant » pour aider les collectivités à contacter et convaincre les propriétaires de logements vacants, ou comme la plate-forme d'échanges collaborative qui permet le partage des expériences (diagnostics, difficultés) et des interrogations sur la thématique. Compte tenu de l'éloignement et des difficultés spécifiques des territoires ultra-marins en la matière, ces outils d'appui nationaux devraient leur être ouverts de manière large et non plus réservés aux seuls lauréats de l'appel à manifestation d'intérêt initial. La maturation de la solution numérique Zéro Logement Vacant initiée par la Fabrique numérique sur un nombre restreint de sites rend maintenant possible son ouverture plus large. La plate-forme d'échanges collaborative a vocation également à s'élargir et il serait judicieux que les spécificités ultra-marines conduisent à mettre en place en son sein un groupe d'échanges dédié aux outre-mer.

Le soutien à l'ingénierie sous ses différentes formes⁸¹ institué dans le PLOM actuel a permis la mise en place des postes de chefs de projet pour la revitalisation des centres-bourgs, la constitution de cellules économiques de la construction (en Guadeloupe, Guyane et Martinique) ou encore le lancement d'études diverses, que ce soit dans le cadre de l'observatoire de l'insalubrité, pour élaborer des PLH et des PILHi, etc. Ces aides sont évidemment à poursuivre et intensifier. Cependant, elles auront d'autant plus d'effet qu'elles s'inscriront dans des stratégies coordonnées et globales d'action publique qui devraient fonder les déclinaisons ultra-marines du PLOM 3. Ainsi, dans les trois départements d'outre-mer où l'enjeu de l'amélioration l'habitat et du traitement de la vacance est crucial, une stratégie d'ensemble inter-partenaires, sous l'impulsion de l'État, devrait constituer le fil rouge et le référentiel de cohérence des différentes actions à entreprendre et des dispositifs d'appui à mettre en œuvre (plateformes, académies, etc.).

De par leur fonction de conseil auprès des particuliers, les ADIL et les CAUE ont un rôle spécifique à jouer dans la sensibilisation et l'information sur les dispositifs mobilisables pour l'amélioration du parc privé et la sortie de la vacance. Leur implication et leur contribution par conventionnement à la mobilisation collective paraît très utile.

Actuellement, les aides d'Action Logement en amélioration de l'habitat ne portent, que ce soit pour les propriétaires occupants ou bailleurs, que sur la rénovation énergétique. Un nouveau plan quinquennal d'Action Logement est envisagé à partir de 2023. Ce pourrait être l'occasion, dans les outre-mer où l'amélioration de l'habitat et la résorption de la vacance constituent un enjeu des politiques de l'habitat, d'examiner les conditions d'une intervention d'AL plus globale en la matière.

Le rapport sénatorial de juillet 2021 relevait l'intérêt de la démarche de la Martinique où une AMO est mise en place pour la mise en œuvre, le pilotage et le suivi du Plan territorial logement Martinique (PTLM 2019-2022) de déclinaison du PLOM et mobilise la Deal, l'ARCAVS⁸², les collectivités, la CAF, Action Logement et l'ANAH siège. Une telle animation intégrée matérialise ainsi dans l'action le partenariat d'ensemble. Une telle pratique mérite d'être déployée pour conduire au plan local le futur PLOM.

Enfin, un partenariat complet des acteurs mobilisés pour l'effort d'amélioration affirmerait également une perspective pluriannuelle permettant l'émergence et la structuration des filières et de constituer ainsi la chaîne complète des acteurs et des compétences, indispensable aux réalisations opérationnelles à la bonne échelle.

⁸¹ « Enveloppe ingénierie à disposition des Deal », « mise en place d'observatoires locaux du foncier, du logement et de l'habitat », partage et communication de données, appui des collectivités locales.

⁸² Agence de réhabilitation et de construction à vocation sociale (ARCAVS), agence antillaise de rénovation urbaine visant notamment la revitalisation de zones dégradées avec des projets d'utilité publique et sociale.

10. Instaurer dans le PLOM 3 le parc privé comme segment à part entière de la politique sociale du logement dans les outre-mer. Prévoir au sein de chaque DROM la déclinaison locale de cette politique sous forme d'un programme coordonné et intégré d'amélioration du parc privé et de résorption de sa vacance, impliquant autour de l'État et des collectivités l'ensemble des acteurs, doté d'instances de pilotage et de suivi ainsi que d'un dispositif propre d'ingénierie. Articuler PLOM 3 et nouveau plan quinquennal d'intervention d'Action Logement dans les outre-mer et ouvrir aux outre-mer les outils d'appui du Plan national de lutte contre les logements vacants.

Jacques Friggit



Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Claire Leplat



Inspectrice de l'administration
du développement durable

Jacques Touchefeu



Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

Annexes

1 Annexe 1 : lettre de mission



145/2021

Ref : ML/2021-06/15445

28/6 Bureau CGEED
+ (HCSDT)

Paris, le 22 JUIN 2021

La ministre

à

Monsieur le vice-président du Conseil Général
de l'environnement et du développement
durable

Objet : mission destinée à analyser les causes et conséquences de la vacance outre-mer et à évaluer l'application de l'article 55 de la loi SRU outre-mer.

Le gouvernement s'est fixé dans le Plan Logement Outre-mer 2019-2022 une ambition forte en matière de logement pour répondre le plus justement possible aux besoins différenciés des territoires ultramarins.

La problématique du logement est en effet particulièrement aiguë dans les départements et régions d'outre-mer. Conséquence d'un niveau de revenus significativement plus faible qu'en métropole, la proportion de logements indécents ou insalubres y est très supérieure et la demande de logement financièrement accessible aux ménages très modestes excède largement la capacité actuelle de production de logement très social, que celui-ci soit locatif ou en accession.

Par ailleurs et paradoxalement, compte tenu de cette tension sur l'offre, la part de logements vacants dans les parcs public et privé est nettement supérieure à ce que l'on connaît en métropole : 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, écart principalement constaté aux Antilles, mais également à la Réunion. Ce constat quantitatif incite à s'interroger qualitativement sur les raisons de ce paradoxe, qui sont sans doute multiples.

Pour ce qui concerne le logement privé, la problématique des indivisions successorales, qui engendre l'apparition de nombreuses « ruines » est bien identifiée et a déjà fait l'objet d'adaptations législatives pour l'outre-mer. Pour autant, elle ne constitue sans doute pas le seul motif du niveau de vacance élevé.

Pour ce qui concerne le logement social, c'est l'adéquation entre la demande et l'offre proposée par les opérateurs qui doit être questionnée, que ce soit en termes économiques d'adéquation entre les loyers et les revenus ou en termes de localisation, de typologies de logement et de formes urbaines en cohérence avec les modes d'habiter.

Hôtel de Roquelaure
246 boulevard Saint-Germain – 75007 Paris
Tél : 33(0)1 40 81 21 22
www.ecologique-solidaire.gouv.fr

La mission confiée à votre inspection par le Premier Ministre suite à la suppression de l'allocation logement accession dans le PLF 2018 avait déjà mis en évidence la nécessité de construire une palette d'offre plus étendue que celle proposée en métropole pour répondre aux besoins en logements sociaux. Le rapport remis en avril 2019 insistait notamment sur l'importance de proposer une offre de logements en accession très sociale, moins chers et mieux adaptés aux modes de vie locaux que les logements locatifs, et constatait l'insuffisance, voire l'absence d'opérateurs sur ce créneau. Le document pointait également l'importance de la vacance dans des centres-bourgs en voie de dégradation et déplorait la faiblesse des stratégies locales en matière de rénovation urbaine, ainsi que la préférence des organismes de logement social pour les opérations de grands immeubles collectifs en extension urbaine.

Les travaux menés par la Cour des Comptes dans le cadre de l'élaboration de son rapport sur le logement outre-mer d'octobre 2020 vont dans le même sens.

La Cour y pointe à plusieurs reprises la vacance élevée dans les outre-mer, préconisant la mise en place de stratégies et d'outils visant à réhabiliter les logements anciens vacants dégradés en centre-ville ou centre bourg, pour les remettre sur le marché. De même, elle remarque le défaut de localisation des logements sociaux outre-mer, construits dans une logique purement quantitative, loin des emplois et des équipements.

Il apparaît en outre que le dispositif issu de l'article 55 de la loi SRU, et récemment les procédures de bilan triennal et de carence au titre de la période 2017-2019, n'ont pas été pleinement appliqués dans les départements d'Outre-Mer, exception faite de la Réunion. Or, les données relatives à la demande en logement social, mesurées via le système national d'enregistrement, montrent une tension particulièrement élevée dans les DROM, très supérieure à ce qui est observé en métropole. Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de s'interroger sur les moyens à utiliser pour atteindre l'objectif de mixité sociale.

En réponse à la Cour des Comptes, le Premier Ministre a précisé qu'une mission du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) serait prochainement lancée sur les questions de vacance des logements et d'application de la loi SRU dans les outre-mer.

Dans ce contexte, nous avons décidé de vous confier une mission destinée à analyser les causes et conséquences de la vacance outre-mer et à évaluer l'application de l'article 55 de la loi SRU outre-mer.

Pour l'ensemble de la mission, vous vous attacherez à identifier les différents leviers à mobiliser et à proposer les pistes d'actions concrètes, dans le cadre d'une approche systémique incluant l'organisation et les pratiques des acteurs professionnels et des collectivités territoriales, ainsi que la gouvernance locale des politiques de l'habitat et la palette des outils existants ou à mettre en place susceptibles de contribuer à l'amélioration de la situation sur ces deux sujets.

S'agissant de la vacance, vous vous attacherez dans un premier temps à objectiver ses caractéristiques en exploitant au mieux les fichiers existants, notamment « Filocom » produit par la DGFIP et le nouveau jeu de données « Lovac » mis en place en 2020 par la DHUP et le Cerema. Cette approche statistique sera complétée par les informations quantitatives et qualitatives fournies par les collectivités et les acteurs professionnels ayant à connaître localement de ces problèmes, notamment les notaires et les opérateurs sociaux. Vous veillerez à caractériser de la manière la plus précise la situation des propriétaires, l'état des biens vacants, leur typologie et leur localisation, afin de cerner les causes profondes du phénomène et le type de réponse adaptée pour revenir à un niveau acceptable.

En matière de vacance de logements sociaux, vous chercherez à identifier les déterminants de la part significative de cette vacance en interrogeant les caractéristiques physiques du parc existant et des projets récents, leur localisation et l'adéquation entre les loyers et les ressources des ménages en demande.

Pour les logements privés, vous envisagerez la possibilité de conduire des opérations collectives de résorption de la vacance, à l'échelle d'une commune ou d'un quartier, vous évalueriez les conditions pour garantir leur faisabilité économique et vous dresserez l'inventaire des capacités opérationnelles disponibles pour ce faire, que ce soit en matière d'intervention foncière, d'aménagement, de travaux ou d'accompagnement social.

Pour ce qui concerne l'article 55 de la loi SRU, vous établirez un état des lieux quantitatif et qualitatif de sa mise en œuvre au regard des objectifs de logement pour tous et de mixité sociale. Vous identifierez notamment les difficultés et dysfonctionnements relevés par les différents acteurs, qu'ils vous paraissent ou non spécifiques à la situation des outre-mer.

Vous apprécierez si le champ d'application de la loi et le niveau d'obligation (25% ou 20%) sont adaptés à la réalité des besoins exprimés dans les communes soumises au dispositif.

Vous vous interrogerez sur la pertinence des différents outils et leviers de la loi (obligations de production, prélèvements, contrats de mixité sociale, carence et pénalités) pour enclencher, dans les communes qui y sont soumises, des dynamiques de rattrapage du déficit de logement sociaux et pour soutenir la création de l'offre nouvelle.

Vous proposerez toutes mesures visant à lever les difficultés constatées et à améliorer le dispositif, tant à court terme qu'au-delà de l'horizon 2025, en prenant en compte les dispositions législatives prévues dans le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS), qui sera prochainement examiné par le Sénat.

À cette occasion, vous déterminerez en quoi et dans quelles conditions la mise en œuvre du dispositif pourrait influencer sur la vacance des logements privés modestes constituant un parc social de fait et vous proposerez, le cas échéant, les mesures correctives à mettre en œuvre en articulation avec les dispositions de lutte contre la vacance évoquées plus haut.

Pour les deux thématiques, vous analyserez le rôle actuel et souhaitable des documents de planification, plans locaux d'urbanisme (PLU) et programmes locaux de l'habitat (PLH), dans la mise en œuvre de ces politiques de mixité sociale et de résorption de la vacance, et questionnerez le rôle des services de l'État en accompagnement des collectivités chargées de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces outils.

Enfin, vous porterez une attention particulière à la structuration, aux savoir-faire et aux pratiques des organismes de logement social dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage immobilière, en construction neuve et en rénovation, et à leurs pratiques de coopération avec les opérateurs fonciers.

Le rendu de votre rapport est attendu à l'automne 2021. Vous prioriserez les recommandations susceptibles d'être intégrées au projet de loi 3DS dans un calendrier compatible avec l'examen de ce dernier.

Les services de la DHUP, et tout particulièrement le bureau PH2, ainsi que Marie-Christine Roger, chargée de mission outre-mer et Henri Ciesielski, chef de projet lutte contre la vacance des logements sont à votre disposition pour tout appui dans la réalisation de cette mission.

Emmanuelle WARGON



2 Annexe 2 : personnes auditionnées ou ayant apporté une contribution écrite

Nom	Organisme	Fonction
ALFONSI Stanislas	DGOM	Adjoint au sous-directeur des politiques publiques, SDPP
CAPLAT-LANCRY Helene	DGOM	Cheffe du bureau de l'écologie du logement, du développement et de l'aménagement durable, BELDAD
MAUJARET-NDIAYE Catherine	DGOM	Adjointe à la cheffe de bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables, BELDAD
MONTOUT Sabine	DGOM	Chargée de mission habitat, renouvellement urbain, politique de la ville, BELDAD
RENAUD Amélie	DGALN/DHUP	Adjointe au directeur de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et du paysage
ROGER Marie-Christine	DGALN/DHUP	Chargée de mission outre-mer
CIELSIELSKY Henry	DGALN/DHUP	Chef de projet Lutte contre la vacance de logements
LABOREY David	DGALN	Chef de projet, Sous-direction territoires et usagers, Mission mobilisation des territoires, TU/MMT
FAURE Pierre-Olivier	DGALN/DHUP	Adjoint au chef de bureau des études économiques, DHUP/FE5
MONTAGNER Raphaël	DGALN/DHUP	Adjoint au chef de bureau de la fiscalité du logement et de l'aménagement, DHUP/FE3
MANCRET-TAYLOR Valérie	ANAH	Directrice
ESNAULT Tiphaine	ANAH	Directrice adjointe en charge du service conseil et appui aux territoires, DSRT/SCAT
CONAN Roselyne	ANIL	Directrice générale
DUBOIS-JOYE Odile	ANIL	Directrice des études
CHANE-SEE-CHU Rachel	ANCOLS	Directrice générale
TAÏROU Akim	ANCOLS	Directeur général adjoint contrôle et suites
SUIRE Philippe	ANCOLS	Directeur central du contrôle et des suites

MOUCHEL-BLAISOT Rollon	ANCT	Directeur du programme national « Action cœur de ville » et chargé du pilotage interministériel ORT
TONNAIRE Hervé	CDC Habitat-Banque des territoires	Directeur délégué aux Outre-mer
GIBERT Frédéric	CDC Habitat-Banque des territoires	Coordonnateur du programme Action cœur de Ville, ACV
PAJANIRADJA Koumaran	Action Logement Immobilier	Directeur Général
DIA Ibrahima	Action Logement	Directeur Outre-Mer Groupe
BRETIN Vincent	Action Logement	Directeur territorial DROM et Centre Est
CUNY Sébastien	FAPIL	Délégué général

Guadeloupe

Nom	Organisme	Fonction
BOYER Jean-François	Deal	Directeur
MORAND Pierre-Antoine	Deal	Directeur Adjoint
KAWAMURA Sabine	Deal	Cheffe de service Habitat-Logement (intérim) et cheffe du pôle habitat
QUERE Caroline	Deal	Cheffe de l'unité Prospective Habitat
Océane BOUNET	Cap Excellence, communauté d'agglomération	Directrice de l'habitat
JOLY Dominique	Société Pointoise d'HLM de la Guadeloupe	Directeur général
VINGATARAMIN Corine	EPFL	Directrice générale

Martinique

Nom	Organisme	Fonction
MAURIN Jean-Michel	Deal	Directeur
DEPOORTER Stéphanie	Deal	Directrice Adjointe
MAMBERT Miguelle	Deal	Cheffe du Service Logement Ville Durable

SULIO Manuëla	CAP Nord Martinique, Communauté d'agglomération	DGA - Aménagement Infrastructures et Environnement, Responsable du Service Habitat-Logement
BARRAT Marlène	Espacesud Martinique, Communauté d'agglomération	Cheffe du service des Politiques urbaines et de l'habitat
LAIGLE Rosita	CACEM, Communauté d'agglomération du centre de la Martinique	Cheffe de service Habitat et Logement Communauté d'agglomération du centre de la Martinique

Guyane

Nom	Organisme	Fonction
KONIECZKA Antoine	DGTM	Chef de service Urbanisme, logement et Aménagement
GILLET Hubert	DGTM	Chef Unité Habitat

La Réunion

Nom	Organisme	Fonction
GRAMONT Philippe	Deal	Directeur
PRETOT Christian	Deal	Chef du service logement, habitat social
CATHALA Séverine	Deal	Directrice adjointe
VITRY Thierry	Conseil départemental	Directeur de l'Habitat
CHEVALIER Olivier	TCO, Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest	Directeur de l'aménagement du territoire, planification et habitat
DALY Claudie	TCO	Directrice de l'aménagement et de l'habitat
PAYET Laurent	TCO	Responsable du service Habitat
FONTAINE Erick	CINOR, communauté d'agglomération Intercommunale du Nord de la Réunion	Vice-Président de la CINOR et Conseiller Municipal de St Denis, délégué "Relations Bailleurs Sociaux"

Mayotte

Nom	Organisme	Fonction
KREMER Olivier	Deal	Directeur
JOSSERAND Jérôme	Deal	Directeur Adjoint
BOUDARD Arnaud	Deal	Chef de service SDDT
DE WILDE Justine	Deal	Cheffe d'unité Financement et Politique de l'Habitat
VIDONI Vérane	Deal	Chargée d'études
MEKKAOUI JAMEL	INSEE, Direction régionale de La Réunion – Mayotte	Chef de la division Etudes, adjoint au chef du Service Etudes et Diffusion,
MONTEIL Bertheline	CUF, commission d'urgence foncière	Présidente, magistrate honoraire
DE BRETAGNE Ségolène	CUF	Directrice

3 Annexe 2 : données sur la vacance dans les DOM

Les deux principales sources sur la vacance sont le recensement de la population et la source fiscale sous ses différentes formes (bases FILOCOM, Fideli, LOVAC, fichiers fonciers). Cette dernière présente l'avantage de permettre de distinguer les vacances de courte et de longue durée, mais l'inconvénient d'être moins fiable que le recensement (s'agissant notamment du nombre total de logements, du nombre de logements vacants, de la distinction du parc social). Ce défaut est particulièrement prononcé dans les départements d'outre-mer. On a donc privilégié le recensement de la population (dont le dernier millésime disponible au moment de la rédaction du rapport est 2018). On n'a utilisé la source fiscale que pour distinguer les vacances courte et longue.

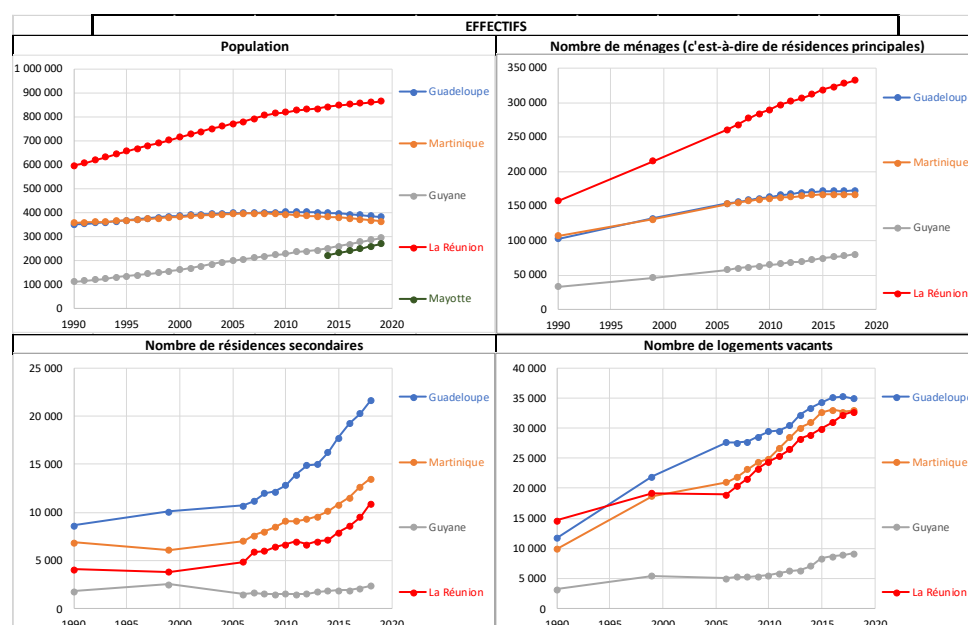
Sur le parc social, le répertoire du parc locatif social (RPLS) permet de distinguer de manière fiable les vacances courte et longue, mais ce n'est pas sur ce parc que réside l'essentiel du problème posé par la vacance dans les départements d'outre-mer.

3.1 Données par département

3.1.1 Niveau et évolution de la vacance

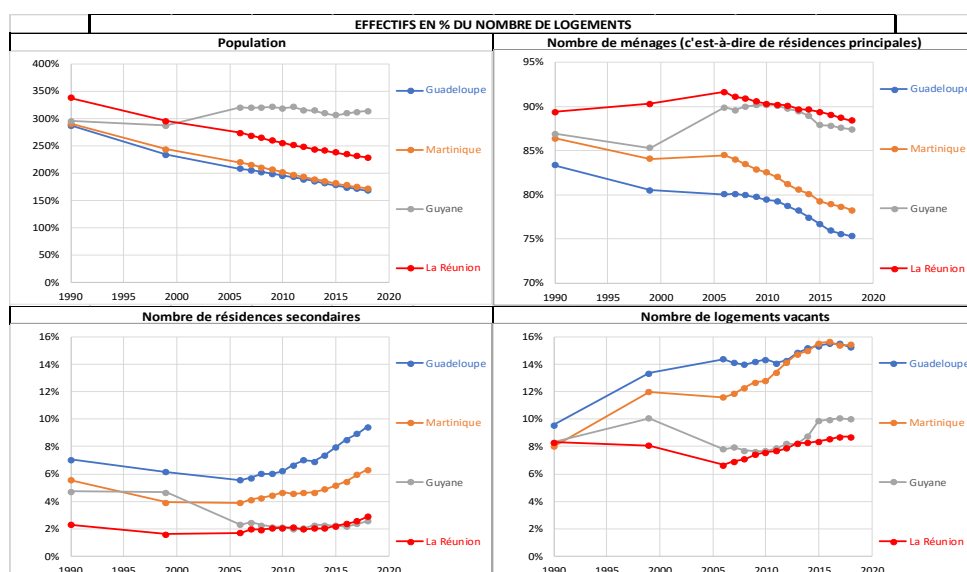
Les graphiques 4 comparent, par département d'outre-mer, l'évolution depuis 1990 du nombre de logements vacants et celle de la population, du nombre de ménages (c'est-à-dire de résidences principales) et du nombre de résidences secondaires.

Graphiques 1 : population, nombre de ménages, nombre de résidences secondaires et nombre de logements vacants, 1990-2018



Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

Graphique 2 : idem, en % du nombre de logements

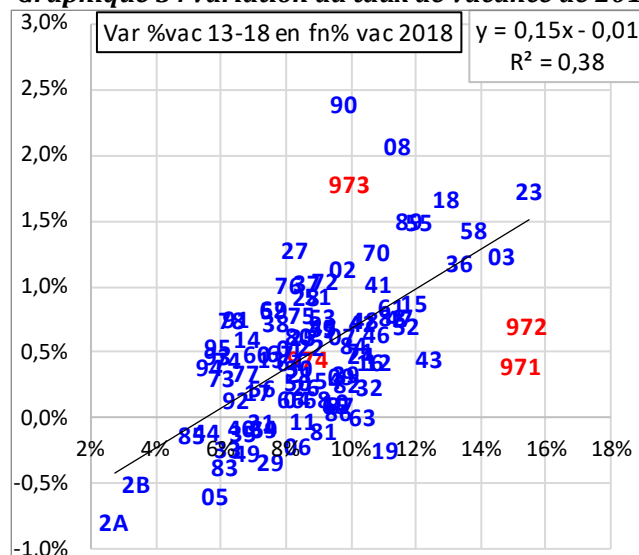


Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

Le Graphique 3 représente la variation du taux de vacance de 2013 à 2018 en fonction de son niveau en 2018.

A la Réunion, le niveau et la variation sur 5 ans du taux de vacance ressortent dans la moyenne nationale. Aux Antilles, le niveau de la vacance ressort plus élevé que la moyenne nationale mais sa variation est dans la moyenne nationale. En Guyane le niveau de la vacance ressort proche de la moyenne nationale mais sa variation ressort plus élevée que la moyenne nationale ; dans ce département les résultats sont cependant peu fiables, cf. § 1.2. du corps du rapport.

Graphique 3 : variation du taux de vacance de 2013 à 2018 en fonction de son niveau en 2018

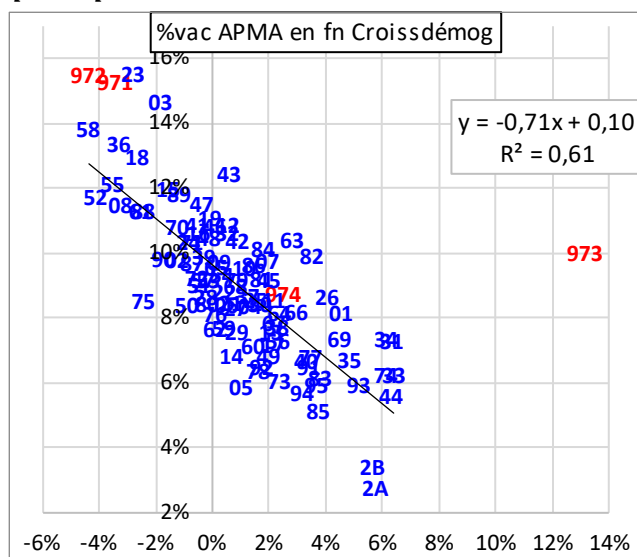


Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population). NB : sur ce graphique et sur les graphiques similaires qui suivent, la droite de régression est calculée uniquement sur les départements métropolitains.

3.1.2 Vacance et croissance démographique

D'un département à l'autre, le taux de vacance est très corrélé avec la croissance démographique ($R^2=0,61$, Graphique 4). La Guyane se détache mais les données y sont douteuses (cf. § 1.2. du corps du rapport). La Réunion ne se distingue pas des autres départements. Aux Antilles, le taux de vacance est encore plus élevé que ce que la faible croissance démographique laisserait attendre.

Graphique 4 :taux de vacance en 2018 en fonction de la croissance de la population de 2013 à 2018, par département



Source : CGEDD d'après Insee (recensement de la population).

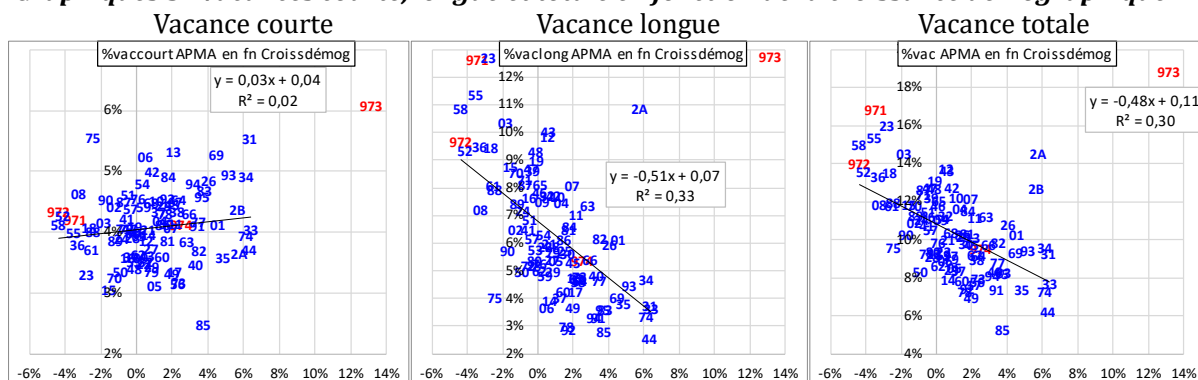
3.1.3 Vacance courte et vacance longue

Par exception, on utilise ici la source fiscale sur la vacance, car elle permet de distinguer vacance courte et vacance longue, contrairement aux recensements de la population. Comme on l'a mentionné, elle est particulièrement peu fiable dans les départements d'outre-mer. Il ne semble cependant pas que cela remette en cause l'ordre de grandeur des résultats.

Les Graphiques 5 représentent les taux de vacance courte, de vacance longue et de vacance totale en fonction de la croissance démographique. La vacance « courte » est définie comme de durée inférieure à un an, la vacance « longue » comme de durée supérieure ou égale à 1 an.

En Guyane, les vacances courte et longue ressortent élevées mais ces résultats ne sont pas fiables (cf. § 1.2. du corps du rapport). Dans les Antilles comme à la Réunion, la vacance courte ressort dans la moyenne nationale. A la Réunion, la vacance longue ressort également dans la moyenne nationale. **La seule vacance qui ressorte anormalement élevée dans les départements d'outre-mer est la vacance longue aux Antilles.**

Graphiques 5 : vacances courte, longue et totale en fonction de la croissance démographique

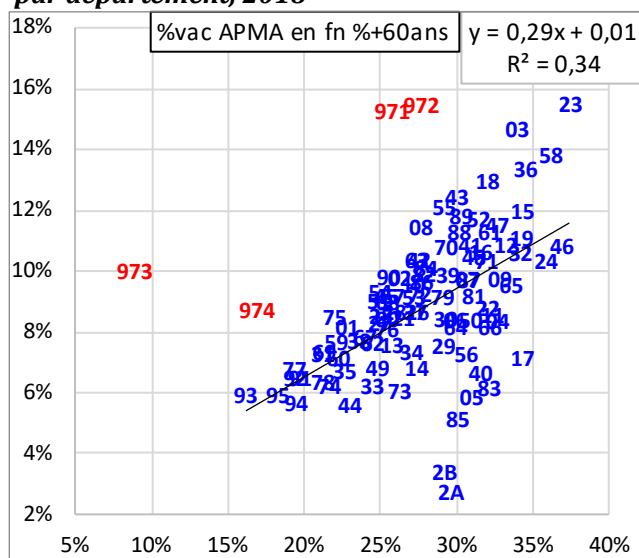


Source : CGEDD d'après LOVAC 2020 pour la vacance et l'Insee (recensements de la population) pour la croissance démographique.

3.1.4 Vacance et âge de la population et des propriétaires

Alors qu'en métropole une vacance élevée est généralement associée à une proportion élevée de personnes âgées, dans les DOM ce n'est pas le cas, même dans les Antilles (Graphique 6).

Graphique 6 : taux de vacance en fonction de la proportion de la population âgée de plus de 60 ans, par département, 2018

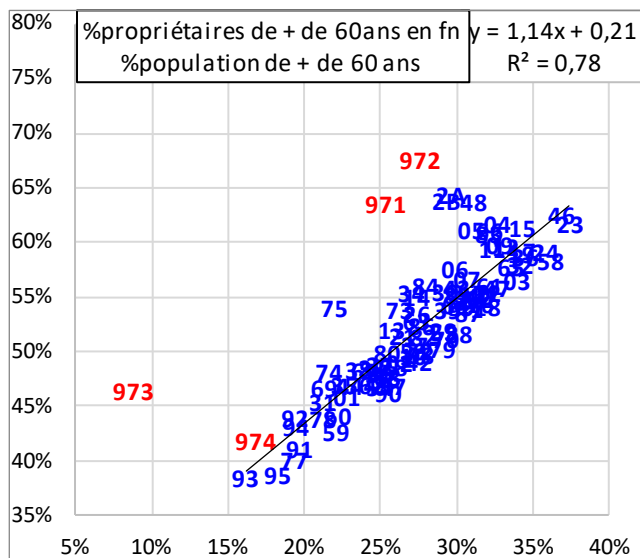


Source : CGEDD d'après Insee (recensement de la population).

En effet, par comparaison avec les départements de métropole, la proportion de personnes âgées au sein de la population est faible en Guyane et à la Réunion et, malgré le vieillissement constaté dans ces départements, n'est pas particulièrement élevée à la Guadeloupe et en Martinique.

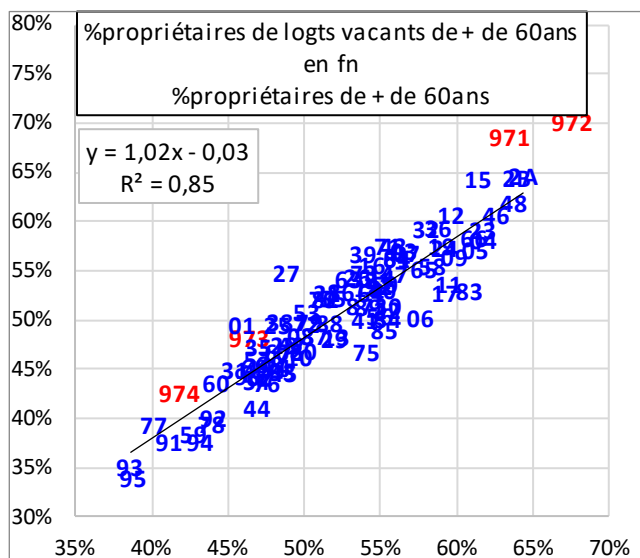
Il en va autrement si l'on considère la proportion de personnes âgées non plus dans l'ensemble de la population mais parmi les seuls propriétaires : cette dernière, si elle est faible en Guyane et à la Réunion, est très élevée aux Antilles, que l'on considère les propriétaires de l'ensemble des logements ou ceux des seuls logements vacants (Graphique 7 et Graphique 8).

Graphique 7 : proportion de plus de 60 ans parmi les propriétaires de logements (de tout statut d'occupation : occupés ou vacants) en fonction de la proportion de plus de 60 ans dans la population, en 2018



Source : CGEDD d'après Insee (recensement de la population) pour l'âge de la population et LOVAC pour l'âge des propriétaires de logements.

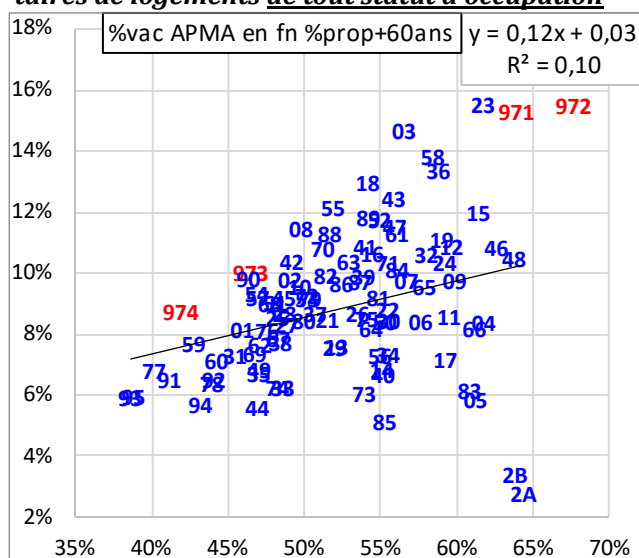
Graphique 8 : proportion de plus de 60 ans parmi les propriétaires de logements vacants en fonction de la proportion de plus de 60 ans parmi les propriétaires de logements de tout statut d'occupation (occupés ou vacants), en 2018



Source : CGEDD d'après LOVAC.

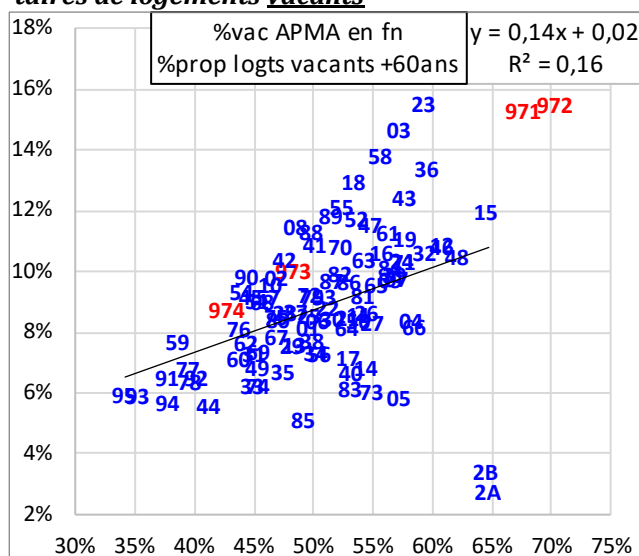
Ainsi, les Antilles combinent des taux de vacance très élevés et une proportion de propriétaires âgés (de logements de tout statut d'occupation comme de logements vacants) très élevée.

Graphique 9 : taux de vacance en fonction de la proportion de personnes âgées parmi les propriétaires de logements de tout statut d'occupation



Source : CGEDD d'après Insee (recensement de la population) pour le taux de vacance et LOVAC pour l'âge des propriétaires de logements.

Graphique 10: taux de vacance en fonction de la proportion de personnes âgées parmi les propriétaires de logements vacants



Source : CGEDD d'après Insee (recensement de la population) pour le taux de vacance et LOVAC pour l'âge des propriétaires de logements.

3.1.5 Vacance et état du logement

Les logements vacants des départements d'outre-mer sont de qualité bien moindre non seulement que les logements occupés de ces départements, mais également que les logements vacants de métropole.

Ainsi selon le département d'outre-mer entre 47 et 87% des logements vacants sont dépourvus du confort de base, soit environ 30 points de plus que l'ensemble des logements de ces départements, alors que la plupart des logements même vacants de métropole en sont pourvus (Tableau 1).

Tableau 1 : proportion de logements dépourvus du confort de base (*), par région, 2015

Proportion de logements sans confort de base		
	Tous logements	Logements vacants
Île-de-France	1%	2%
Centre-Val de Loire	1%	5%
Bourgogne-Franche-Comté	1%	6%
Normandie	1%	3%
Hauts-de-France	1%	5%
Grand Est	1%	5%
Pays de la Loire	1%	2%
Bretagne	1%	4%
Nouvelle-Aquitaine	1%	4%
Occitanie	1%	3%
Auvergne-Rhône-Alpes	1%	4%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0%	1%
Corse	1%	1%
Guadeloupe	41%	74%
Martinique	41%	67%
Guyane	59%	87%
La Réunion	15%	47%
Mayotte	59%	

Source : CGEDD d'après Insee, recensement de la population 2015 (2017 pour Mayotte).

(*) C'est-à-dire dépourvus d'au moins l'un des trois éléments suivants : eau courante, baignoire ou douche, et WC intérieurs (ainsi que l'électricité à Mayotte).

De même, dans les départements d'outre-mer, entre 35 et 58% des logements vacants sont dépourvus simultanément d'électricité et d'eau alors que la plupart des résidences principales de ces départements en sont pourvus (Tableau 2), et les eaux usées s'évacuent à même le sol pour 19% à 41% des logements vacants alors que ce cas est rare pour les résidences principales (Tableau 3).

Tableau 2: proportion de logements dépourvus d'eau courante et d'électricité selon le statut d'occupation et le département d'outre-mer

		% sans électricité et eau			
		971	972	973	974
Résidence principale	Prop. occupant	3%	2%	28%	1%
	Locataire non HLM	1%	1%	4%	0%
	Locataire HLM	0%	1%	1%	0%
	Locataire meublé ou chambre d'hôtel	1%	1%	5%	1%
	Logé gratuitement	4%	3%	37%	3%
Logement occasionnel		28%	28%	43%	15%
Résidence secondaire		31%	27%	67%	24%
Vacant		42%	44%	58%	35%

Source : CGEDD d'après Insee, recensement de la population 2015.

Tableau 3 : mode d'évacuation des eaux usées selon le statut d'occupation et le département d'outre-mer

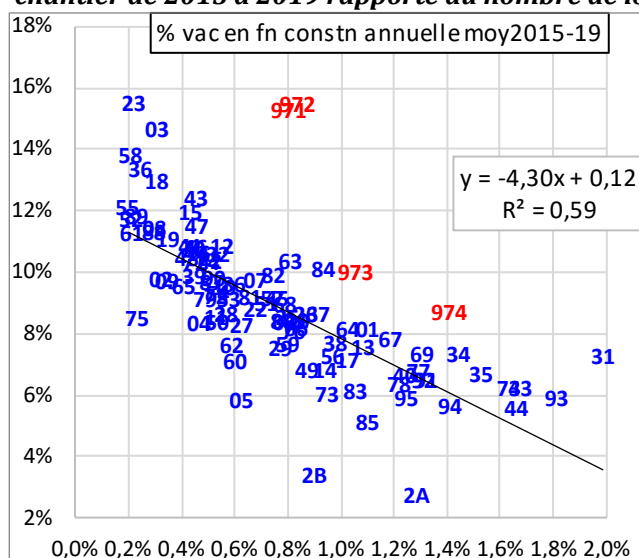
Guadeloupe		Raccordement à			Evacuation à	Total
Occupation	réseau égouts	fosse septique	puisard	même le sol		
Résidence principale	Prop. occupant	23%	58%	16%	3%	100%
	Locataire non HLM	44%	46%	8%	2%	100%
	Locataire HLM	93%	6%	0%	0%	100%
	Locataire meublé ou chambre d'hôtel	40%	51%	8%	2%	100%
	Logé gratuitement	28%	54%	15%	4%	100%
Logements occasionnels		34%	39%	13%	14%	100%
Résidence secondaire		31%	35%	17%	17%	100%
Vacant		29%	37%	16%	19%	100%
Tous statuts		36%	45%	13%	6%	100%
Martinique		Raccordement à			Evacuation à	Total
Occupation	réseau égouts	fosse septique	puisard	même le sol		
Résidence principale	Prop. occupant	31%	65%	1%	3%	100%
	Locataire non HLM	53%	45%	1%	2%	100%
	Locataire HLM	92%	7%	0%	0%	100%
	Locataire meublé ou chambre d'hôtel	58%	40%	0%	1%	100%
	Logé gratuitement	28%	67%	1%	5%	100%
Logements occasionnels		38%	43%	2%	17%	100%
Résidence secondaire		45%	38%	3%	14%	100%
Vacant		33%	40%	4%	24%	100%
Tous statuts		44%	49%	1%	6%	100%
Guyane		Raccordement à			Evacuation à	Total
Occupation	réseau égouts	fosse septique	puisard	même le sol		
Résidence principale	Prop. occupant	30%	42%	6%	22%	100%
	Locataire non HLM	48%	46%	1%	4%	100%
	Locataire HLM	82%	17%	0%	1%	100%
	Locataire meublé ou chambre d'hôtel	61%	33%	1%	6%	100%
	Logé gratuitement	28%	33%	7%	32%	100%
Logements occasionnels		38%	22%	8%	33%	100%
Résidence secondaire		12%	26%	15%	46%	100%
Vacant		29%	21%	10%	41%	100%
Tous statuts		42%	36%	5%	17%	100%
Réunion		Raccordement à			Evacuation à	Total
Occupation	réseau égouts	fosse septique	puisard	même le sol		
Résidence principale	Prop. occupant	31%	63%	4%	1%	100%
	Locataire non HLM	58%	39%	2%	1%	100%
	Locataire HLM	91%	8%	0%	1%	100%
	Locataire meublé ou chambre d'hôtel	66%	32%	1%	1%	100%
	Logé gratuitement	26%	65%	5%	4%	100%
Logements occasionnels		52%	34%	3%	11%	100%
Résidence secondaire		31%	47%	6%	16%	100%
Vacant		42%	30%	8%	20%	100%
Tous statuts		47%	46%	3%	3%	100%

Source : CGEDD d'après fichiers détail du recensement de la population 2015.

3.1.6 Vacance et construction

A taux de vacance donné, le rythme de construction dans les DOM est plus élevé qu'en métropole, surtout dans les Antilles.

Graphique 11 : taux de vacance en 2018 en fonction du nombre annuel moyen de logements mis en chantier de 2015 à 2019 rapporté au nombre de logements, par département

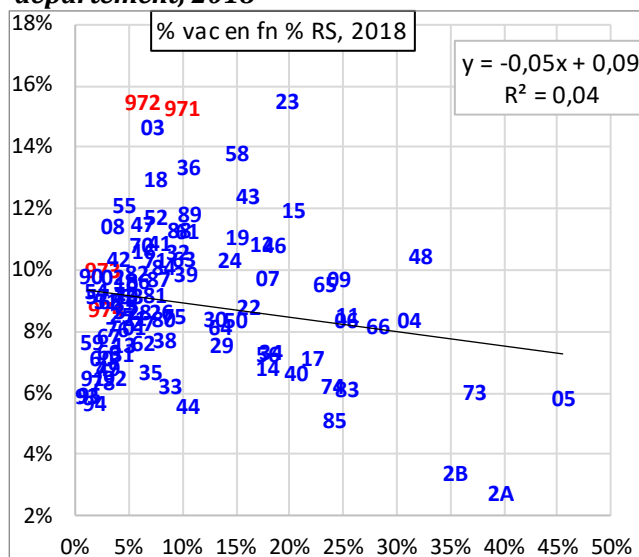


Source : CGEDD d'après Insee (recensement de la population) et SDES (Sit@del).

3.1.7 Vacance et résidences secondaires

La proportion de résidences secondaires est faible dans les départements d'outre-mer, même si elle a beaucoup augmenté récemment aux Antilles et à la Réunion (cf. § 3.1.1 ci-dessus). Au niveau national, le taux de vacance et la proportion de résidences secondaires n'apparaissent pas corrélés d'un département à l'autre.

Graphique 12 : taux de vacance en fonction de la proportion de résidences secondaires, par département, 2018



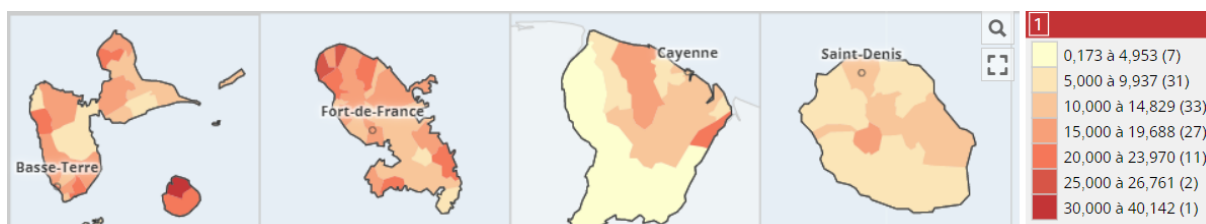
Source : CGEDD d'après Insee (recensement de la population).

3.2 Données par commune

3.2.1 Niveau de la vacance

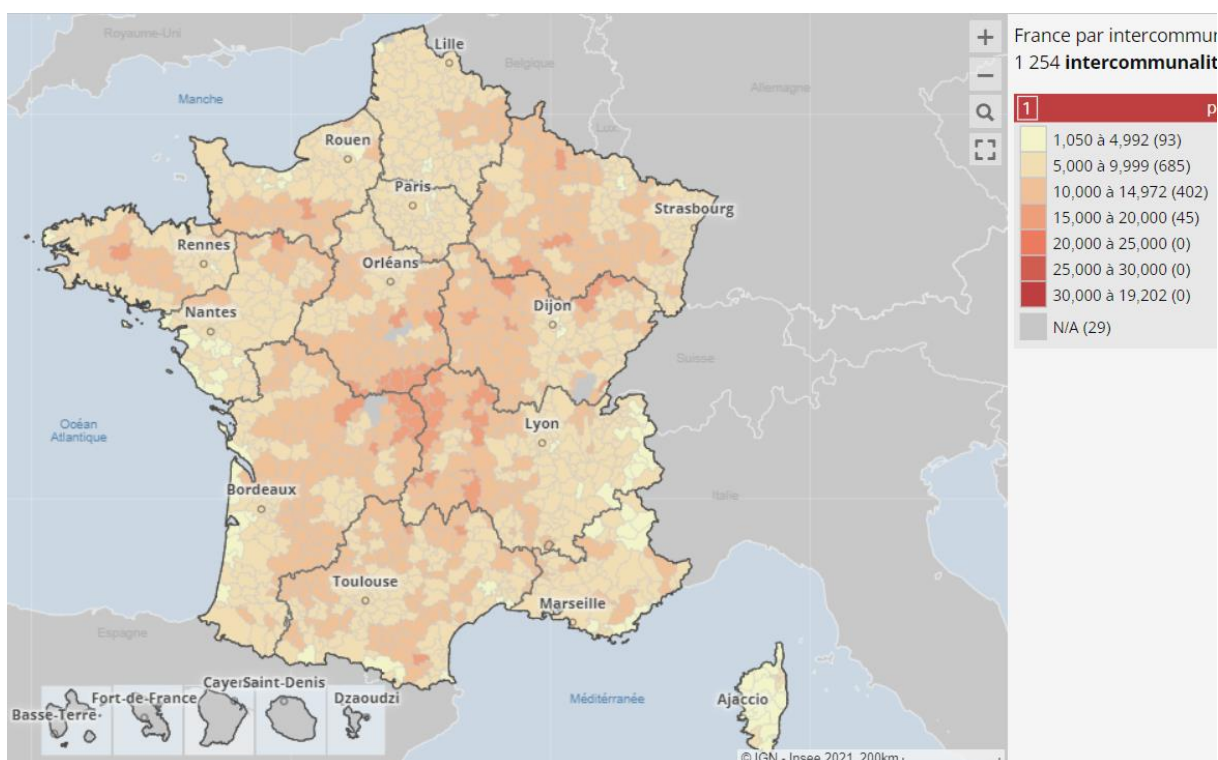
NB : la population moyenne des communes est neuf fois plus élevée dans les DOM qu'en métropole (17 000 habitants contre 1 900 habitants). Nous avons donc préféré comparer les communes des DOM non pas aux communes mais aux EPCI de métropole, dont la population moyenne est de 51 000 habitants. Cette dernière est néanmoins trois fois supérieure à la population moyenne des commuens des DOM. Il en résulte un lissage plus poussé en métropole que dans les DOM, qui réduit la dispersion de la proportion de logements vacants toutes choses égales par ailleurs.

Cartes 1 : proportion de logements vacants par commune dans les DOM



Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

Carte 2 : pour comparaison, proportion de logements vacants par intercommunalité en métropole



Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

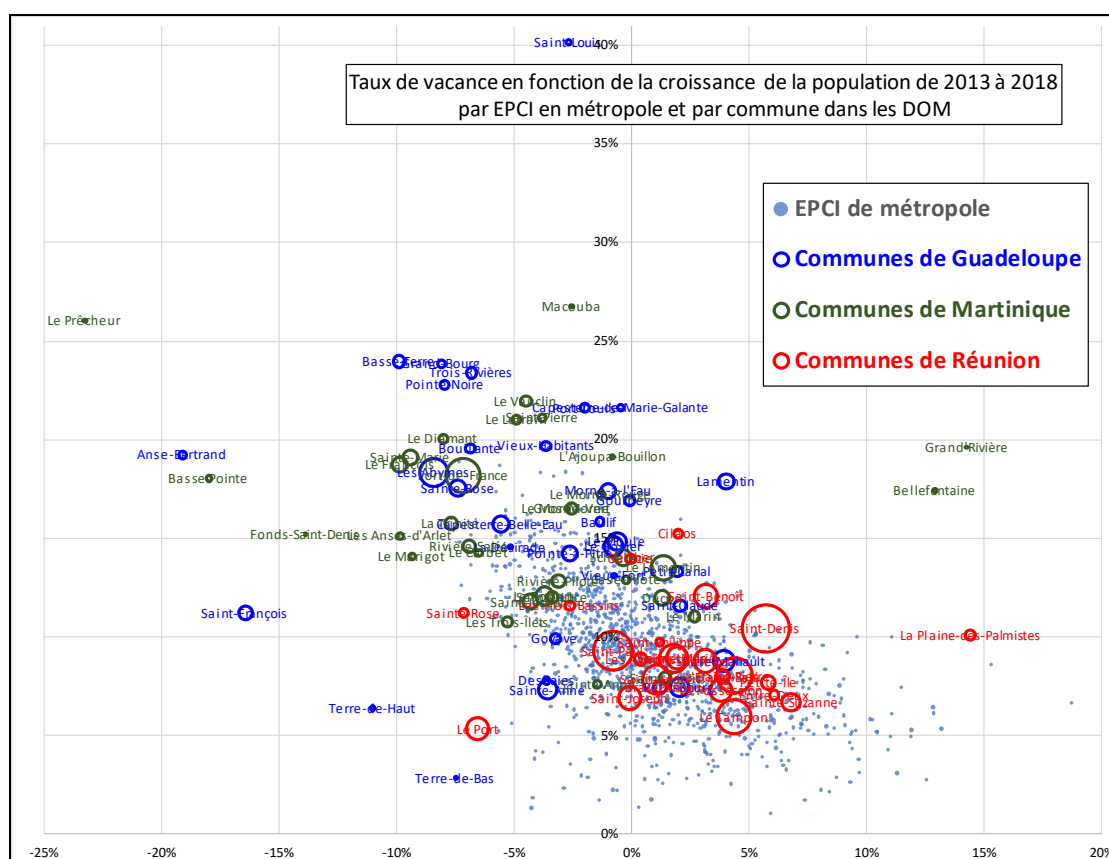
Tableau 4 : communes des DOM dans lesquelles la proportion de logements vacants est supérieure à 20%

Départ	Code commune	Commune	Taux de vacance	Population
Guadeloupe	97126	Saint-Louis	40%	2 421
Martinique	97215	Macouba	27%	1 062
Martinique	97219	Le Prêcheur	26%	1 252
Guadeloupe	97105	Basse-Terre	24%	10 046
Guadeloupe	97112	Grand-Bourg	24%	4 941
Guadeloupe	97132	Trois-Rivières	23%	7 991
Guadeloupe	97121	Pointe-Noire	23%	6 069
Guyane	97308	Saint-Georges	23%	4 188
Martinique	97232	Le Vauclin	22%	8 686
Guadeloupe	97108	Capesterre-de-Marie-Galante	22%	3 293
Guadeloupe	97122	Port-Louis	22%	5 635
Martinique	97225	Saint-Pierre	21%	4 122
Martinique	97214	Le Lorrain	21%	6 824
Martinique	97206	Le Diamant	20%	5 576

Source : CGEDD d'après recensement de la population 2018.

3.2.2 Vacance, croissance démographique et construction

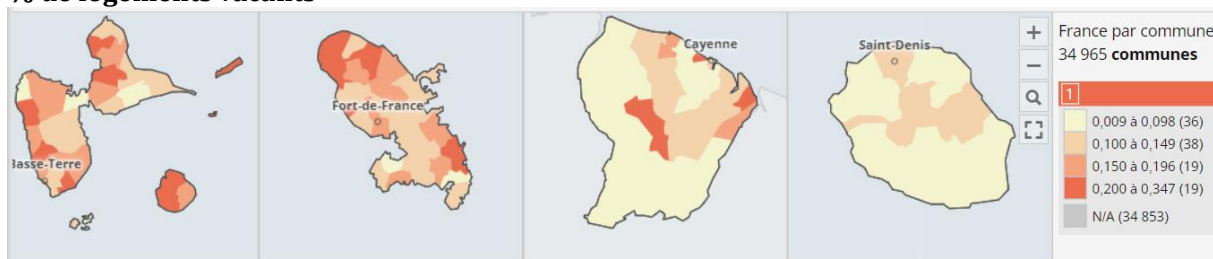
Graphique 13 : taux de vacance en fonction de la croissance de la population de 2013 à 2018 par EPCI en métropole et par commune aux Antilles et à la Réunion



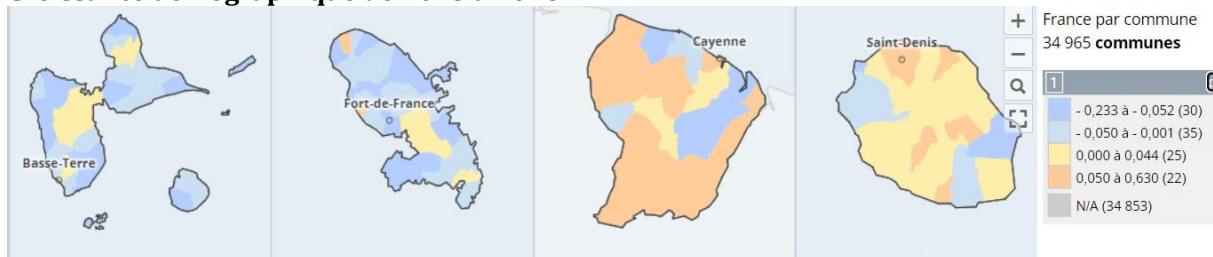
Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population). Dans les DOM, la surface du cercle est proportionnelle à la population de la commune. La Guyane n'a pas été représentée sur ce graphique en raison des incertitudes sur la qualité de la mesure de la vacance.

Cartes 3 : proportion de logements vacants, croissance démographique et construction par commune dans les DROM

% de logements vacants



Croissance démographique de 2013 à 2018

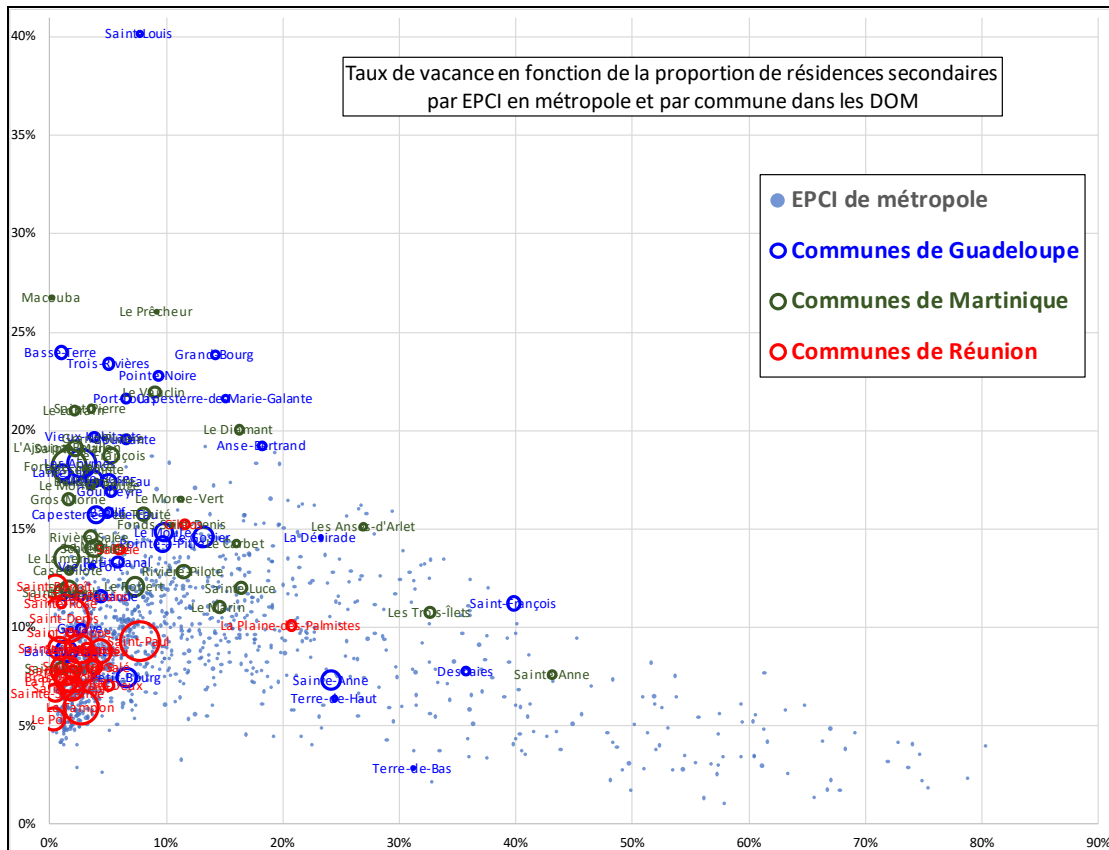


Construction annuelle en % du nombre de logements de 2013 à 2018



3.2.3 Vacance et résidences secondaires

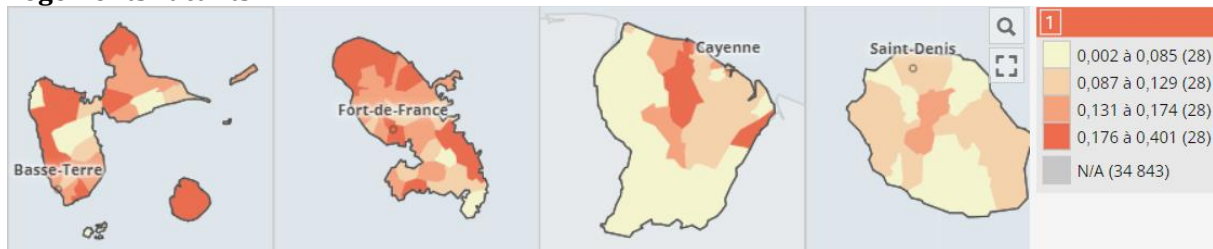
Graphique 14 : taux de vacance en fonction de la proportion de résidences secondaires par EPCI en métropole et par commune aux Antilles et à la Réunion



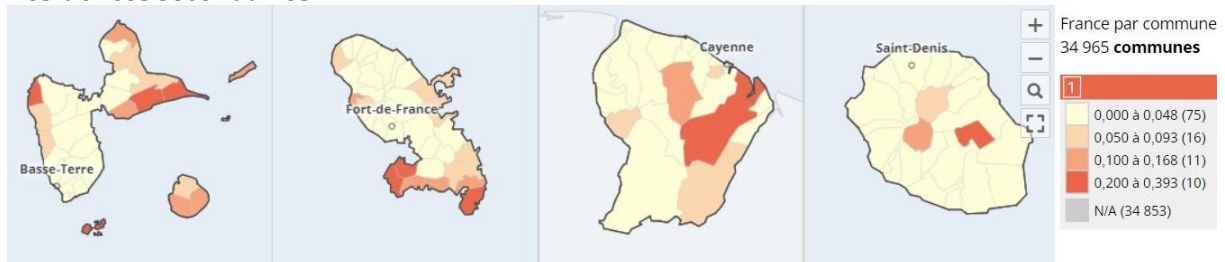
Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population). Dans les DOM, la surface du cercle est proportionnelle à la population de la commune. La Guyane n'a pas été représentée sur ce graphique en raison des incertitudes sur la qualité de la mesure de la vacance.

Cartes 4 : proportion de logements vacants et de résidences secondaires par commune dans les DROM

Logements vacants



Résidences secondaires



Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

4 Annexe 4 : données générales sur le contexte de la politique du logement dans les DOM

Les données de cette annexe sont pour partie reprises de l'annexe 3 du rapport du CGEDD n° 012416-01 d'avril 2019 sur les conséquences dans les départements d'outre-mer de la suppression de l'allocation de logement en accession⁸³. Les phénomènes qui y sont décrits ont en effet peu évolué depuis lors.

NB : pour Mayotte, certaines sources ne sont pas disponibles. Dans certains cas nous avons reconstitué des données approximativement comparables à celles des autres départements. Dans les autres cas, ce département ne figure pas dans les graphiques et tableaux ci-dessous.

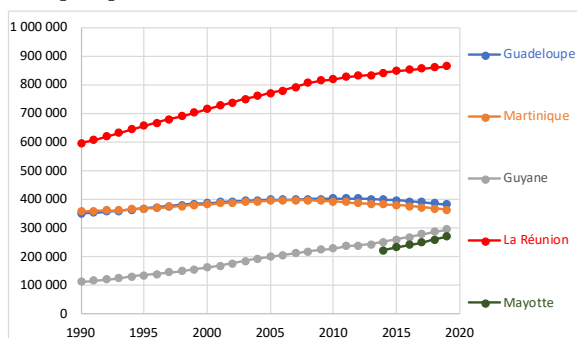
4.1 Population et ménages

4.1.1 Une croissance démographique contrastée

Les départements d'outre-mer présentent des évolutions démographiques contrastées :

- en Guyane et encore plus à Mayotte, la population croît à un rythme explosif inconnu en métropole,
- dans les Antilles, elle diminue, ces départements s'apparentant sur ce point à de nombreux départements ruraux de métropole (Creuse, Cantal, etc.),
- la Réunion occupe une position médiane, proche du quatrième quintile de croissance démographique des départements métropolitains.

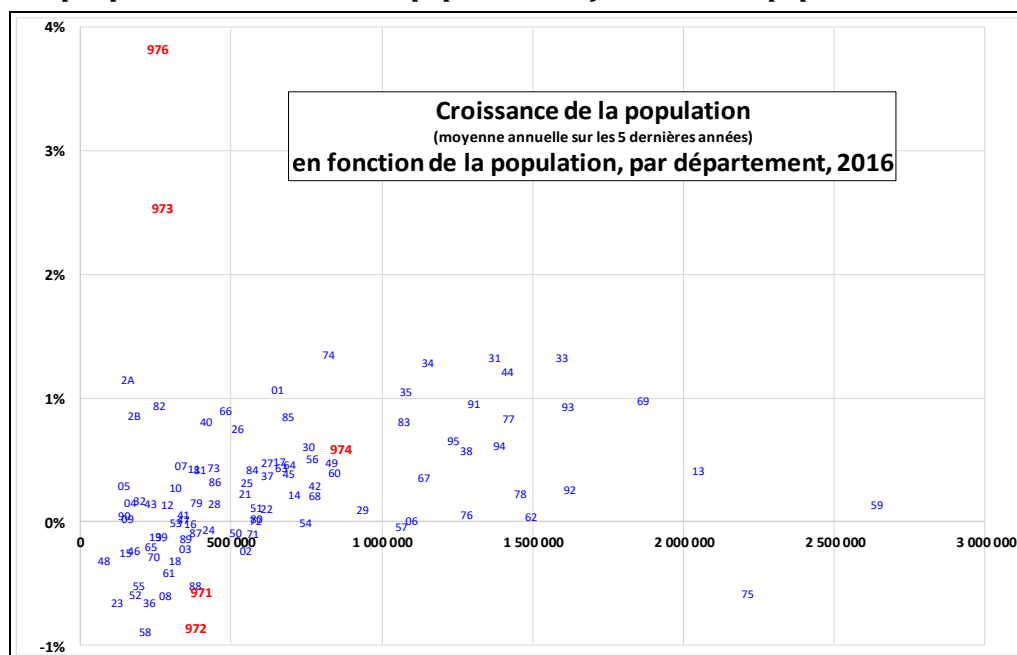
Graphique 15 : nombre d'habitants selon le département



Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

⁸³ https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/Affaires-0011093/012416-01_rapport-publie.pdf.

Graphique 16 : croissance de la population en fonction de la population



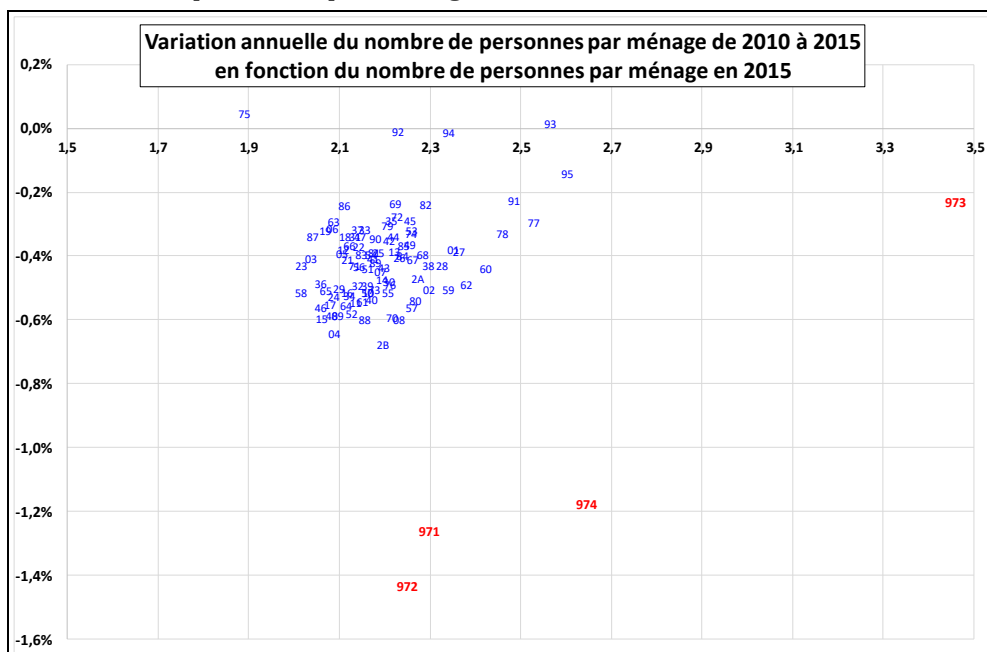
Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

Il en résulte que, selon le scénario central de projection de population de l'Insee, de 2017 à 2050, alors que la population de la métropole aura augmenté de 10 %, celle de la Guadeloupe aura diminué de 17 %, celle de la Martinique aura diminué de 25 %, celle de la Guyane aura augmenté de presque moitié et celle de Mayotte aura plus que doublé. Seule la population de la Réunion aura augmenté à un rythme proche de celui de la métropole (7 %).

4.1.2 Un desserrement rapide des ménages aux Antilles et à la Réunion

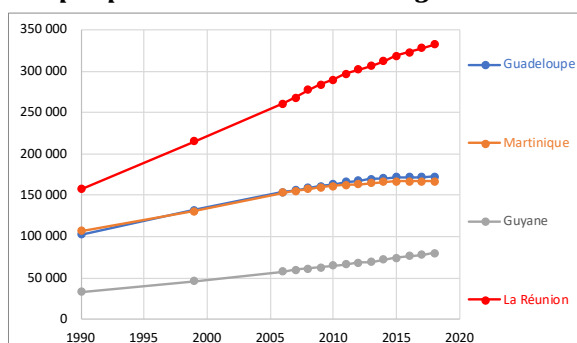
Outre le cas extrême de la Guyane, la taille moyenne des ménages est élevée à la Réunion, et reste plus élevée aux Antilles que dans la grande majorité des autres départements. Néanmoins, le nombre de personnes par ménage décroît plus rapidement dans ces trois départements que dans les départements de métropole (Graphique 17).

Graphique 17 : variation annuelle du nombre de personnes par ménage de 2010 à 2015 en fonction du nombre de personnes par ménage en 2015



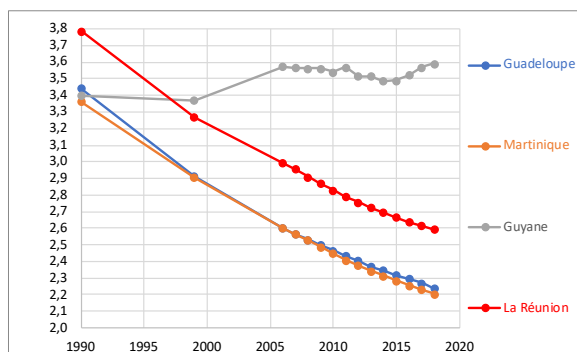
Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

Graphique 18 : nombre de ménages



Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

Graphique 19 : nombre de personnes par ménage



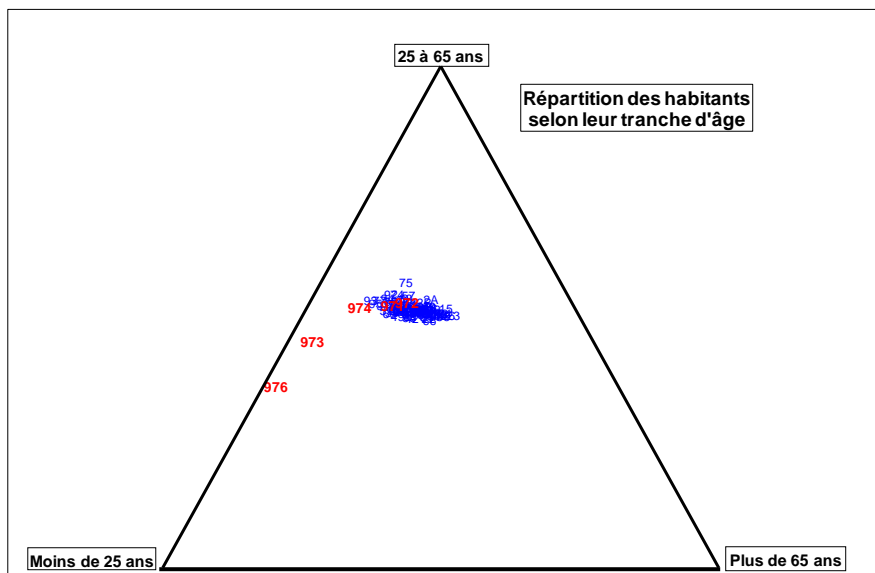
Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

4.1.3 Un vieillissement rapide de la population aux Antilles

Aux Antilles, malgré le faible dynamisme démographique, la proportion de personnes âgées demeure plus faible que dans de nombreux départements de métropole (Graphique 20). Néanmoins, elle croît plus rapidement que dans tout autre département en Martinique, et que dans presque tous les autres départements en Guadeloupe (Graphique 21).

Ainsi, s'agissant de la taille des ménages et de la proportion de personnes âgées, les Antilles et la Réunion ne se distinguent pas des départements de métropole, en *niveau*, mais en *variation*.

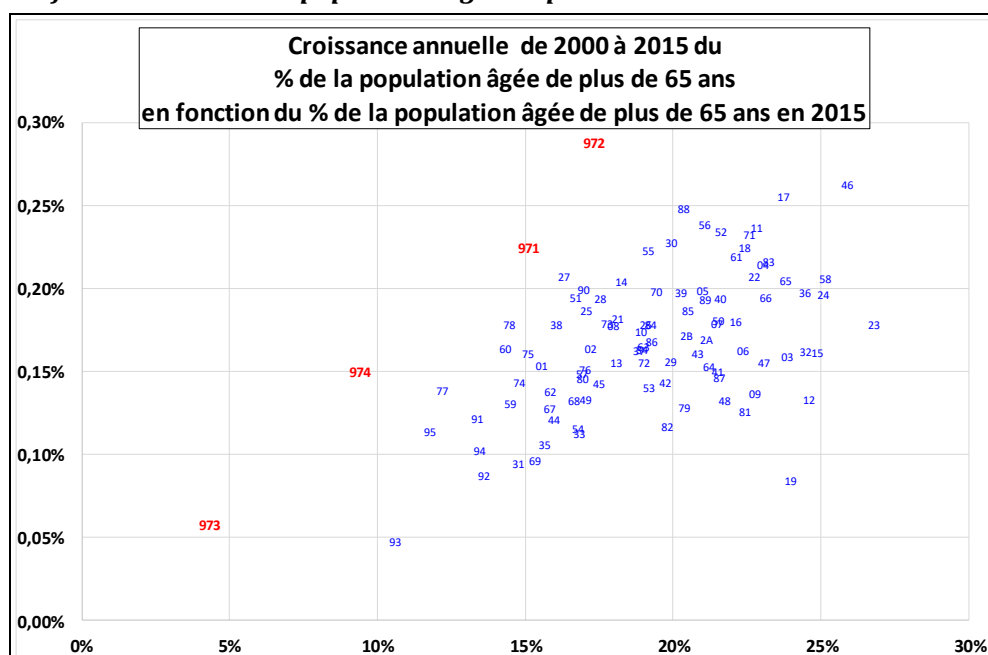
Graphique 20 : répartition des habitants selon la tranche d'âge, par département, 2015



Source : CGEDD d'après Insee (recensements de la population).

NB : les graphiques triangle permettent de représenter trois grandeurs dont la somme est égale à 1. Plus un point est éloigné d'un côté du triangle, plus la grandeur indiquée au sommet opposé à ce côté est grande. Ainsi, sur le graphique ci-dessus, Paris ressort comme le département où la proportion d'habitants âgés de 25 à 65 ans est la plus élevée, et Mayotte comme celui où la proportion d'habitants âgés de moins de 25 ans est la plus élevée.

Graphique 21 : croissance annuelle de 2000 à 2015 du % de la population âgée de plus de 65 ans en fonction du % de la population âgée de plus de 65 ans en 2015



Source : CGEDD d'après Insee (recensement de la population).

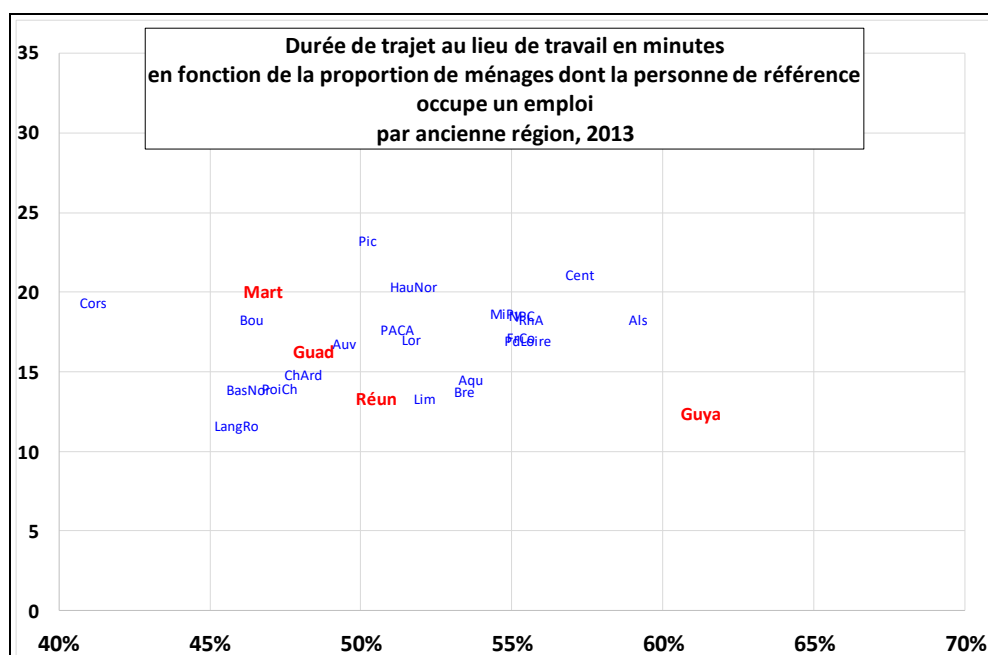
4.2 Parc

4.2.1 Un stock de bien moindre qualité qu'en métropole

C'est avant tout par sa moindre qualité que le parc de logements des DOM se différencie de celui de la métropole. D'un DOM à l'autre, la qualité du parc est cependant très variable. Cf. Tableau 1 et Tableau 3 au § 3.1.5 plus haut. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**

Si la qualité intrinsèque des logements est bien moindre dans les DOM qu'en métropole, en revanche leur qualité de localisation, mesurée par la distance au lieu de travail (pour les ménages dont la personne de référence travaille), n'est pas inférieure (Graphique 22).

Graphique 22 : durée de trajet au lieu de travail en fonction de la proportion de ménages dont la personne de référence occupe un emploi, par ancienne région, 2013



Source : CGEDD d'après enquête logement 2013.

4.2.2 Une construction élevée par rapport à la croissance démographique aux Antilles et à la Réunion

D'un DOM à l'autre, ainsi que par comparaison avec les départements de métropole, le niveau de la construction de logements peut être rapproché de la croissance de la population (Graphique 23) et du nombre de ménages (Graphique 24).

En Guyane et à Mayotte⁸⁴ la construction *autorisée* apparaît anormalement faible. Cela résulte de l'abondance de la construction *non autorisée* dans ces deux départements : entre 40 % et 60 % de la construction totale de logements⁸⁵.

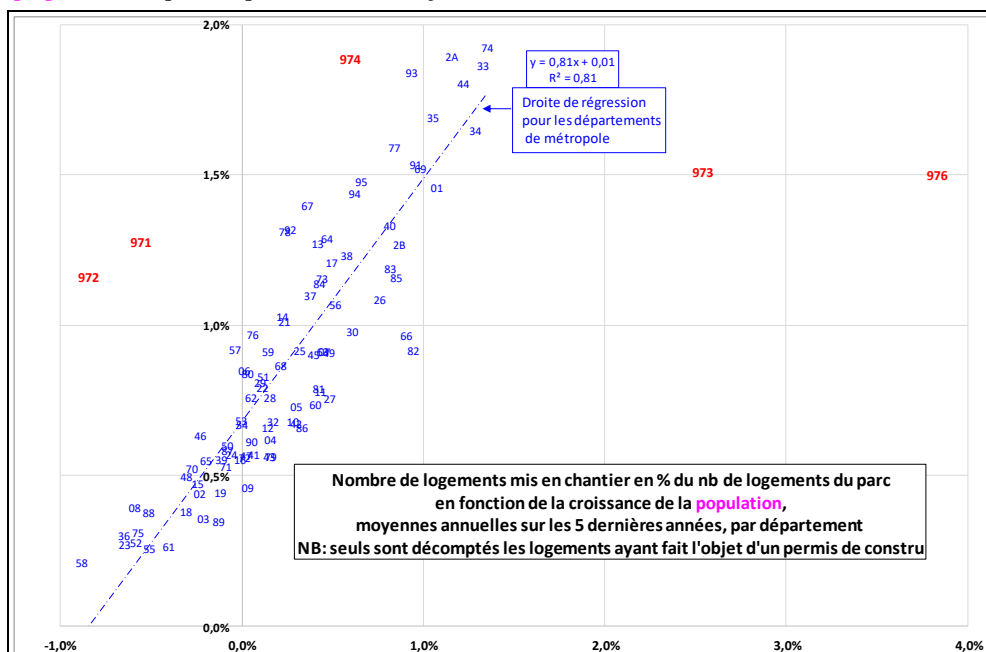
A la Réunion et encore plus dans les Antilles, la construction apparaît élevée si on la compare à la croissance de la population (Graphique 23). C'est moins le cas si on la compare à la croissance du nombre de ménages (Graphique 24), le desserrement des ménages étant particulièrement prononcé dans ces départements (cf. Graphique 17). De plus, un parc en mauvais état, s'il est traité par des destructions de logements, nécessite la construction de logements supplémentaires pour reloger les ménages concernés.

Néanmoins, dans les Antilles, le niveau de construction élevé est associé à une vacance plus élevée que dans tout autre département (cf. ci-dessus). Cela incite à s'interroger sur l'arbitrage entre construction et démolition / reconstruction d'une part et simple rénovation d'autre part.

⁸⁴ Et ce bien que pour Mayotte nous n'ayons pas retenu le nombre de mises en chantier autorisés figurant dans la base Sit@del (soit environ 300 par an) mais une estimation de la DEAL (environ 900). Les mises en chantier totales seraient supérieures à 2000.

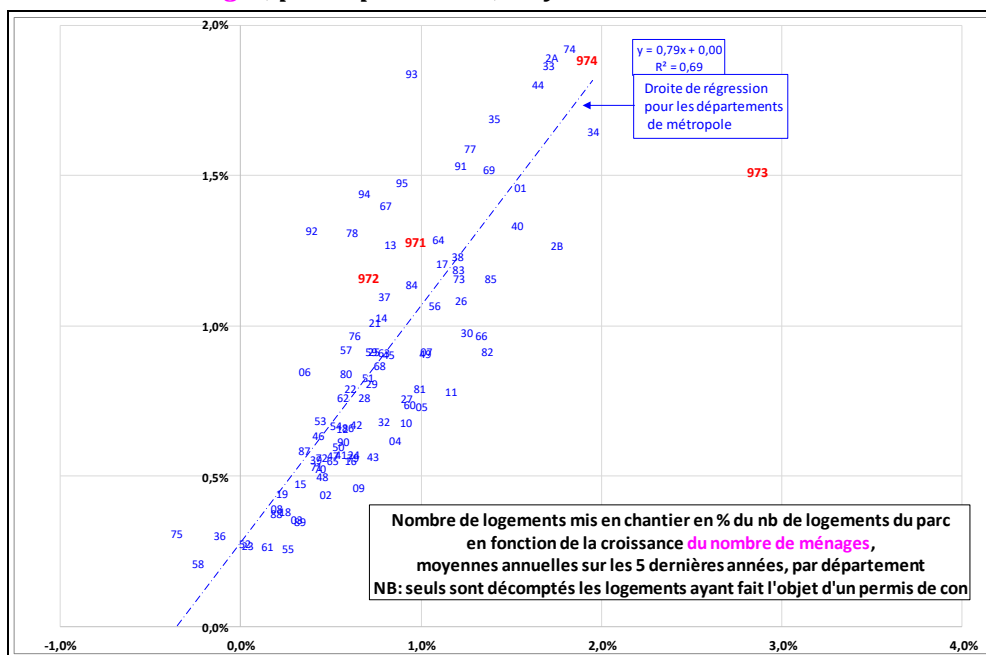
⁸⁵ Source : rapport de l'Audeg sur l'urbanisation spontanée, novembre 2018, http://www.audeg.fr/ftpa-ruag/aruag/ressources/docs_telechargement/R1_2-US_2018.pdf pour la Guyane, et DEAL pour Mayotte.

Graphique 23 : nombre de logements mis en chantier légalement en fonction de la croissance de la population, par département, moyenne sur les 5 dernières années



Source : CGEDD d'après SDES (Sitadel) et Insee. Nombre moyen de mises en chantier de 2014 à 2018, croissance moyenne de la population de 2011 à 2016.

Graphique 24: nombre de logements mis en chantier légalement en fonction de la croissance du nombre de ménages, par département, moyenne sur les 5 dernières années



Source : CGEDD d'après SDES (Sitadel) et Insee. Nombre moyen de mises en chantier de 2014 à 2018, croissance moyenne de la population de 2011 à 2016.

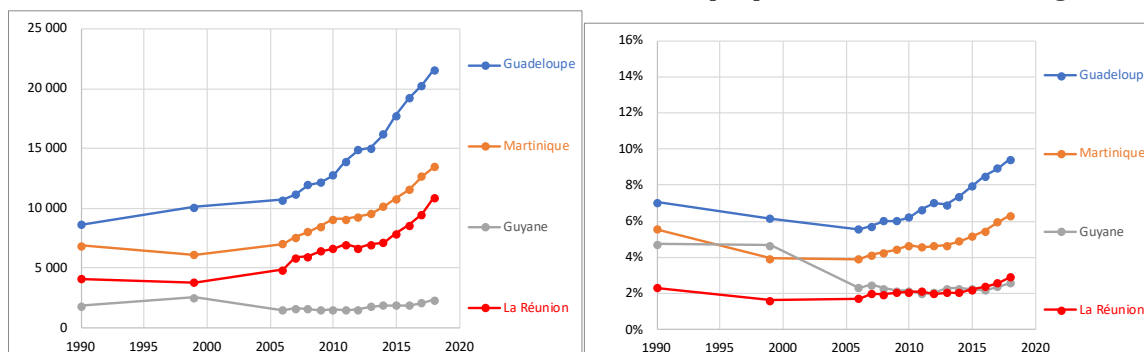
4.2.3 Des résidences secondaires peu nombreuses

Le nombre de résidences secondaires a fortement augmenté depuis 2010 aux Antilles et à la Réunion (Graphique 25), mais reste faible en proportion du parc de logements (Graphique 26). Le parc est donc destiné principalement à loger la population.

Graphique 25 : nombre et proportion de résidences secondaires

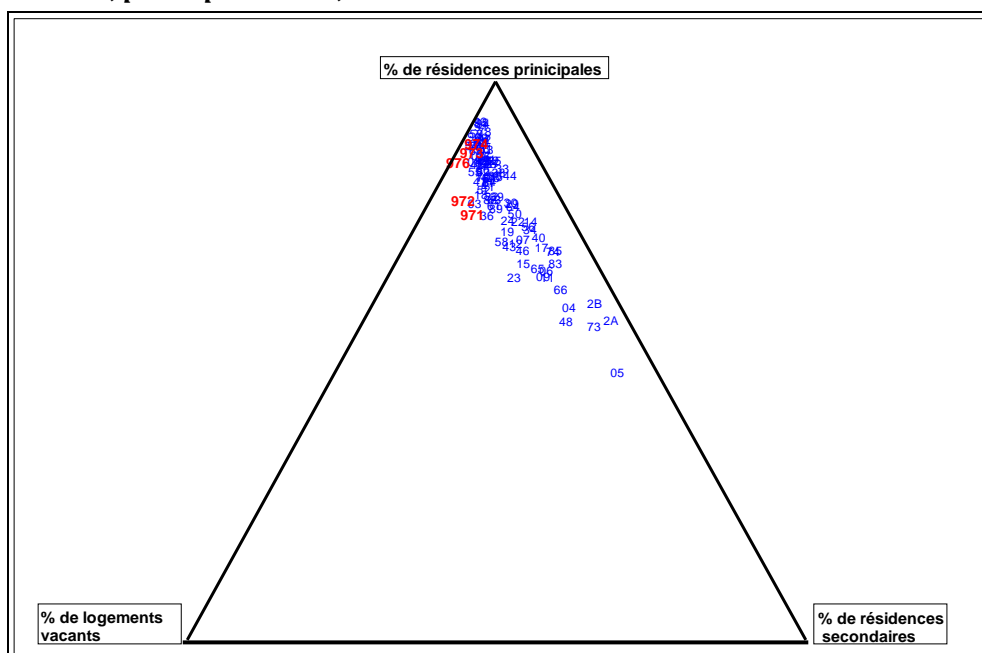
Nombre de résidences secondaires

Idem en proportion du nombre de logements



Source : CGEDD d'après Insee (recensement de la population).

Graphique 26 : proportions de résidences principales, de résidences secondaires et de logements vacants, par département, 2015



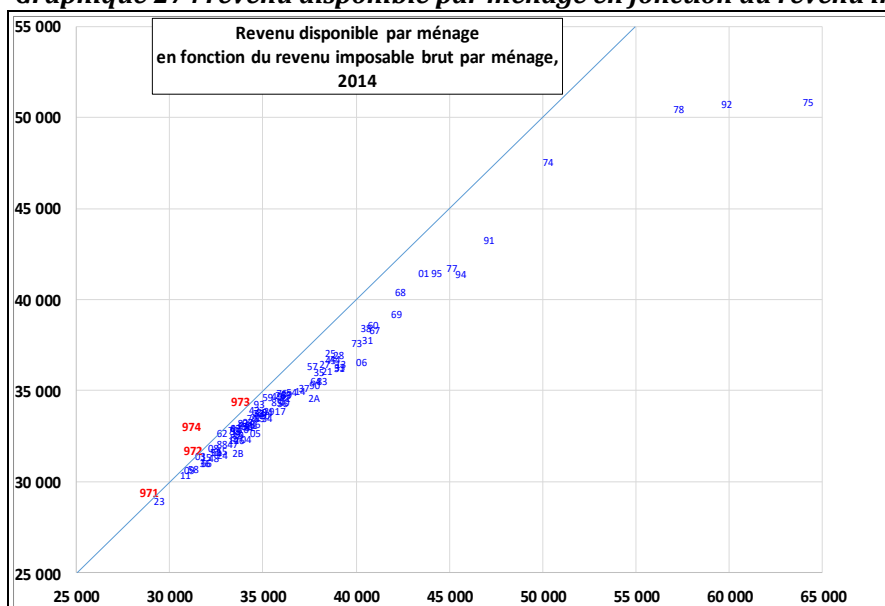
Source : CGEDD d'après Insee, recensement de la population 2015 (2017 pour Mayotte).

4.3 Revenus et pauvreté

4.3.1 Un niveau de vie plus faible en moyenne

Les DOM (hors Mayotte) ne sont en général pas les départements où le revenu imposable brut ou le revenu disponible par ménage sont les plus faibles. Sous cet angle, ils s'apparentent à un ensemble de départements métropolitains ruraux à bas revenu (Graphique 27).

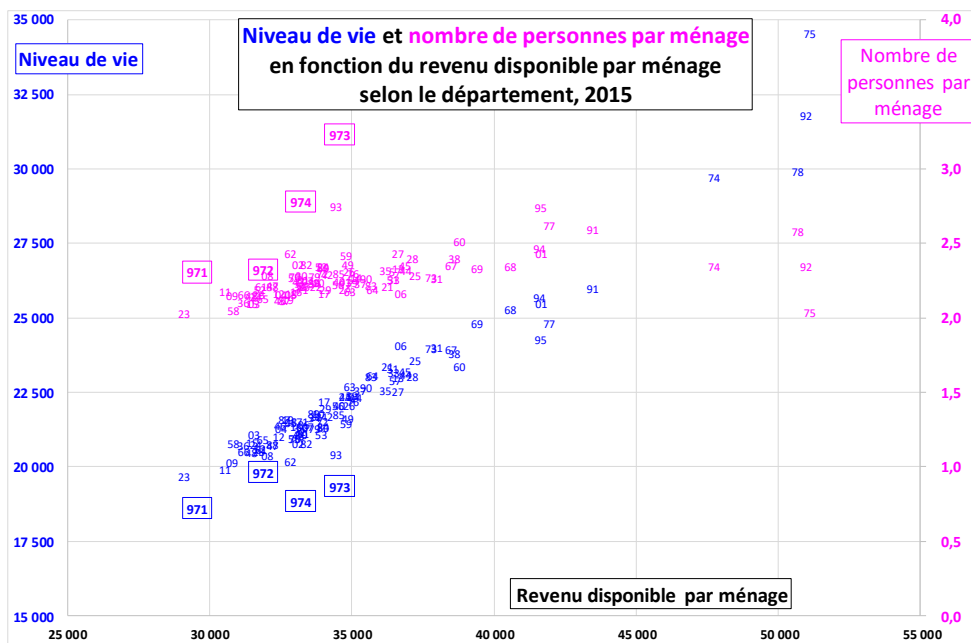
Graphique 27 : revenu disponible par ménage en fonction du revenu imposable brut par ménage



Source : CGEDD d'après Filocom et Insee.

Néanmoins, le nombre de personnes par ménage est plus élevé dans les DOM que dans ces derniers départements. Il en résulte que le niveau de vie est plus faible dans les DOM que dans les autres départements (Graphique 28).

Graphique 28 : niveau de vie et nombre de personnes par ménage en fonction du revenu disponible par ménage, par département, 2015



Source: CGEDD d'après Fideli 2016.

4.3.2 Un niveau de vie plus hétérogène

La distribution des revenus est plus hétérogène dans les DOM qu'en métropole (Tableau 5, Tableau 6 et Graphiques 29).

On considère ici les quantiles locaux (c'est-à-dire mesurés non sur l'ensemble de la France mais sur chaque périmètre : département ou zone de prix) de revenu ou de niveau de vie (revenu disponible par unité de consommation).

Les neuvièmes déciles de revenu et de niveau de vie sont dans les DOM presque au même niveau qu'en métropole. En revanche, les premiers déciles y sont presque deux fois plus faibles qu'en métropole (et trois fois plus faibles en Guyane).

Concomitamment, les premiers quantiles de revenu par ménage représentent une fraction plus faible du revenu médian qu'en métropole, et inversement pour les quantiles les plus élevés, et il en va de même si l'on considère le revenu par unité de consommation (« niveau de vie ») au lieu du revenu par ménage.

Ainsi, alors que les ménages « aisés » ont des revenus (par ménage ou par unité de consommation) peu différents dans les DOM et en métropole⁸⁶, les ménages « modestes » y ont des revenus deux voire trois fois plus faibles⁸⁷.

Les DOM sont, après Paris, les départements où l'éventail des revenus et des niveaux de vie est le plus large (Graphiques 30⁸⁸ ; à Mayotte, cas extrême, le rapport du neuvième au premier décile de revenu était de 14,1 en 2011⁸⁹). Cela résulte de bas revenus particulièrement faibles, et non, comme à Paris, de hauts revenus particulièrement élevés.

Tableau 5 : quantiles de revenu par ménage en euros, en % de la valeur pour l'ensemble de la France et en % de la médiane, selon le DOM et la zone de prix métropolitaine

	Quantile de revenu en euros					(idem en % de la valeur pour l'ensemble de la France)					Quantile rapporté au revenu médian				
	1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile	1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile	1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile
Guadeloupe	586	947	1 846	3 249	5 193	(58%)	(59%)	(70%)	(79%)	(88%)	32%	51%	100%	176%	281%
Martinique	635	1 087	2 032	3 502	5 474	(62%)	(67%)	(77%)	(86%)	(93%)	31%	53%	100%	172%	269%
Guyane	543	1 213	2 308	3 992	6 190	(53%)	(75%)	(88%)	(98%)	(105%)	24%	53%	100%	173%	268%
Réunion	616	1 053	2 001	3 589	5 748	(61%)	(65%)	(76%)	(88%)	(98%)	31%	53%	100%	179%	287%
Métropole zone A ou Abis	1 097	1 778	2 952	4 722	7 204	(108%)	(110%)	(112%)	(115%)	(122%)	37%	60%	100%	160%	244%
Métropole zone B1	993	1 571	2 576	4 070	5 867	(98%)	(97%)	(98%)	(99%)	(100%)	39%	61%	100%	158%	228%
Métropole zone B2	979	1 563	2 483	3 843	5 466	(96%)	(97%)	(94%)	(94%)	(93%)	39%	63%	100%	155%	220%
Métropole zone C	1 075	1 631	2 603	3 883	5 298	(106%)	(101%)	(99%)	(95%)	(90%)	41%	63%	100%	149%	204%
France	1 015	1 618	2 634	4 091	5 891	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	39%	61%	100%	155%	224%

Source : CGEDD d'après enquête logement 2013.

⁸⁶ Même si l'on tient compte de ce que les prix à la consommation sont plus élevés dans les DOM de 7 à 12 % selon le département considéré (cf. Insee Première, « En 2015 les prix dans les DOM restent plus élevés qu'en métropole », L. Jaluzot, F. Malaval et G. Rateau, avril 2016).

⁸⁷ Par définition des termes « aisé » et « modeste », les 20 % des ménages ayant les revenus par unité de consommation les plus élevés sont dits « aisés », les 20 % des ménages ayant les revenus par unité de consommation les plus faibles sont dits « modestes ». Le premier décile de revenu par unité de consommation est donc la médiane du revenu par unité de consommation des ménages modestes, et le neuvième décile de revenu par unité de consommation est la médiane du revenu par unité de consommation des ménages aisés.

⁸⁸ La valeur très élevée dans le cas guyanais est peut-être due en partie à la moindre fiabilité des données.

⁸⁹ Source : « Insee Analyses, Mayotte, enquête Budget de famille, entre faiblesse des revenus et hausse de la consommation » décembre 2014 (revenus 2011).

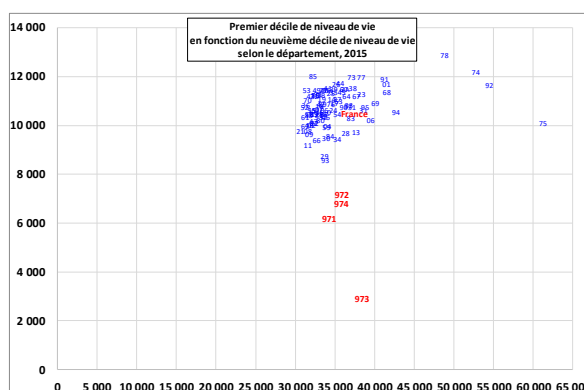
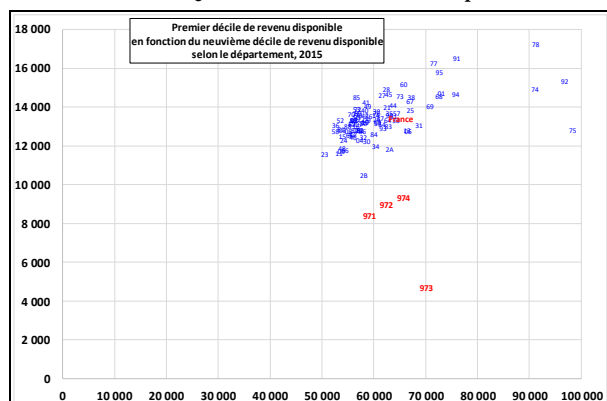
Tableau 6 : idem mais en considérant le niveau de vie (revenu par unité de consommation) au lieu du revenu par ménage

	Quantile de niveau de vie en euros					(idem en % de la valeur pour l'ensemble de la France)					Quantile rapporté au niveau de vie médian				
	1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile	1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile	1er décile	1er quartile	Médiane	3ème quartile	9ème décile
Guadeloupe	416	724	1 228	2 146	3 312	(53%)	(60%)	(70%)	(84%)	(92%)	34%	59%	100%	175%	270%
Martinique	466	808	1 329	2 309	3 441	(59%)	(67%)	(75%)	(91%)	(96%)	35%	61%	100%	174%	259%
Guyane	258	646	1 219	2 411	3 732	(33%)	(53%)	(69%)	(95%)	(104%)	21%	53%	100%	198%	306%
Réunion	434	651	1 120	2 119	3 338	(55%)	(54%)	(64%)	(83%)	(93%)	39%	58%	100%	189%	298%
Métropole zone A ou Abis	816	1 318	2 028	3 026	4 431	(103%)	(109%)	(115%)	(119%)	(123%)	40%	65%	100%	149%	219%
Métropole zone B1	774	1 200	1 773	2 620	3 514	(98%)	(99%)	(101%)	(103%)	(98%)	44%	68%	100%	148%	198%
Métropole zone B2	774	1 175	1 711	2 394	3 388	(98%)	(97%)	(97%)	(94%)	(94%)	45%	69%	100%	140%	198%
Métropole zone C	847	1 220	1 675	2 282	3 114	(107%)	(101%)	(95%)	(90%)	(86%)	51%	73%	100%	136%	186%
France	790	1 210	1 762	2 543	3 602	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	45%	69%	100%	144%	204%

Source : CGEDD d'après enquête logement 2013.

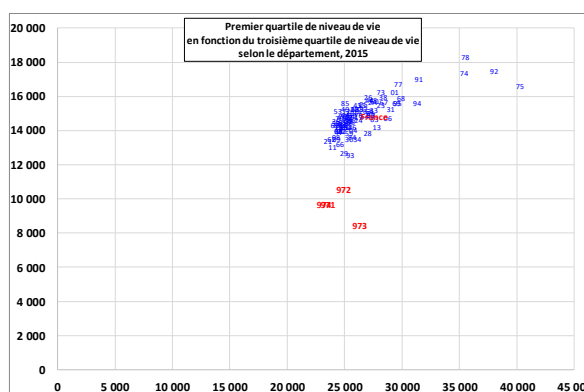
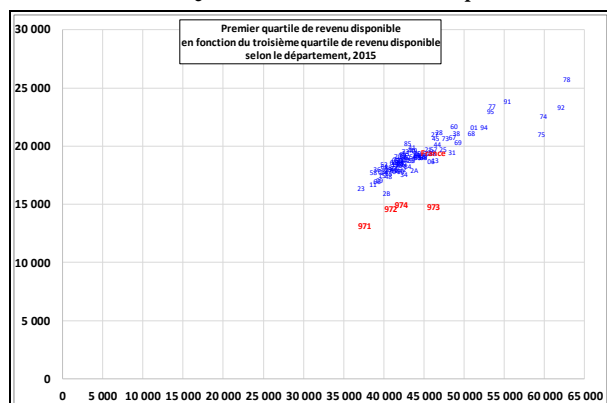
Graphiques 29 : déciles et quartiles extrêmes de revenu disponible par ménage et de niveau de vie, par département, 2015

Premier **décile** en fonction du neuvième **décile**
 Quantiles de revenu disponible Quantiles de niveau de vie



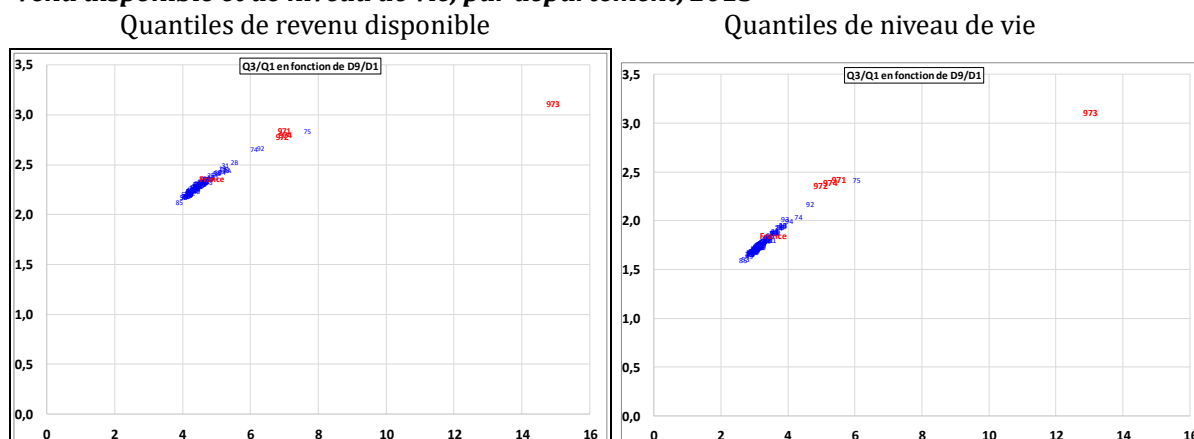
Premier **quartile** en fonction du troisième **quartile**

Quantiles de revenu disponible Quantiles de niveau de vie



Source : CGEDD d'après Fideli 2016 (revenus 2015). La fiabilité est moindre pour la Guadeloupe et la Guyane.

Graphiques 30 : rapport des quartiles extrêmes en fonction du rapport des déciles extrêmes de revenu disponible et de niveau de vie, par département, 2015



Source : CGEDD d'après Fideli 2016 (revenus 2015). D1 : premier décile ; D9 : neuvième décile ; Q1 : premier quartile ; Q3 : troisième quartile. La fiabilité est moindre pour la Guadeloupe et la Guyane.

4.3.3 Un taux de pauvreté plus élevé

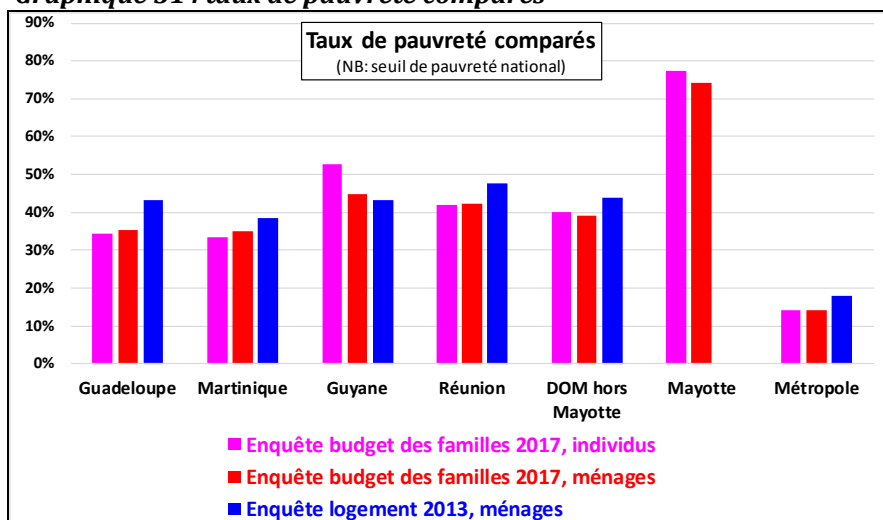
Les différentes mesures du taux de pauvreté diffèrent selon la source et selon que l'on considère le taux de pauvreté des ménages ou des individus, mais toutes conduisent à un taux beaucoup plus élevé dans les DOM qu'en métropole (Tableau 7 et Graphique 31), sous l'effet d'une plus grande hétérogénéité des revenus et d'un plus grand nombre de personnes par ménage.

Tableau 7 : taux de pauvreté comparés

	Enquête budget des familles 2017, individus	Enquête budget des familles 2017, ménages	Enquête logement 2013, ménages
Guadeloupe	34%	35%	43%
Martinique	33%	35%	38%
Guyane	53%	45%	43%
Réunion	42%	42%	48%
DOM hors Mayotte	40%	39%	44%
Mayotte	77%	74%	
Métropole	14%	14%	18%

Source : Insee pour l'enquête budget des familles, et CGEDD d'après enquête logement pour cette dernière.

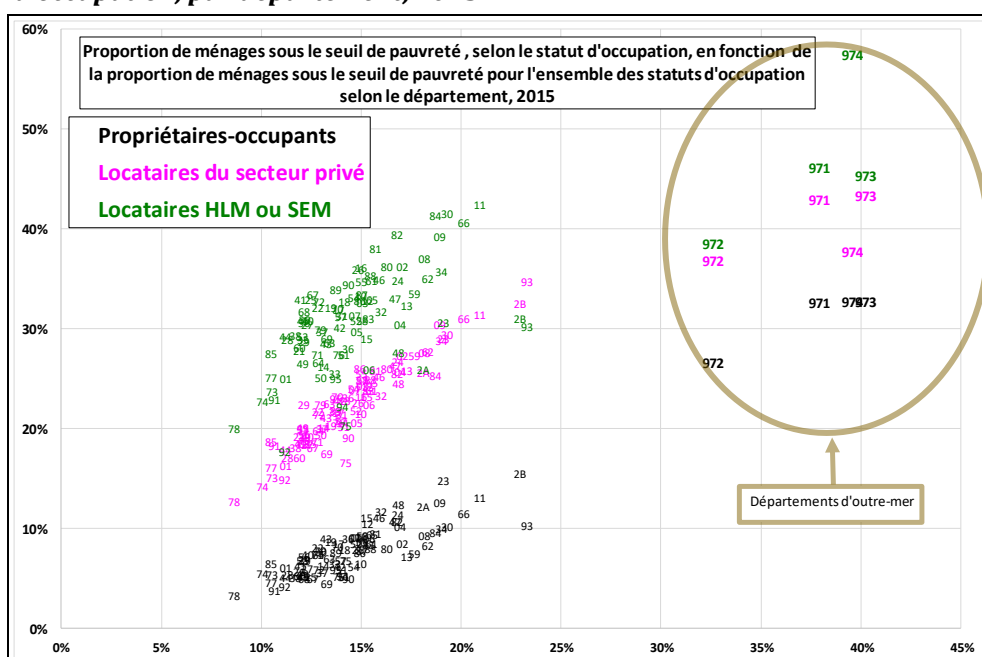
Graphique 31 : taux de pauvreté comparés



Source : valeurs du Tableau 7.

Cela est vrai quel que soit le statut d'occupation considéré (Graphique 32). Le taux de pauvreté des propriétaires-occupants dans les DOM est équivalent à celui des locataires du parc social de nombreux départements métropolitains.

Graphique 32 : proportion de ménages sous le seuil de pauvreté, selon le statut d'occupation, en fonction de la proportion de ménages sous le seuil de pauvreté pour l'ensemble des statuts d'occupation, par département, 2015



Source : Fideli 2016 (revenus 2015). La fiabilité est moindre pour la Guadeloupe et la Guyane.

Tableau 8 : répartition des ménages par statut d'occupation, selon qu'ils sont sous le seuil de pauvreté ou non

		DOM par département					Métropole par zone					
		Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	DOM	AouAbis	B1	B2	C	Métropole	France
En % de l'ensemble des ménages	Ménages sous le seuil de pauvreté											
	Propriétaire-occupant	23%	17%	16%	20%	20%	3%	4%	4%	8%	5%	5%
	Locataire HLM	10%	8%	10%	14%	11%	7%	9%	8%	4%	6%	6%
	Autre locataire	8%	8%	11%	10%	9%	6%	7%	7%	6%	6%	6%
	Logé gratuitement	3%	6%	7%	3%	4%	1%	0%	1%	1%	1%	1%
	Tous statuts	43%	38%	43%	48%	44%	17%	20%	20%	18%	18%	19%
	Autres ménages											
	Propriétaire-occupant	36%	37%	24%	31%	33%	45%	48%	53%	65%	54%	54%
	Locataire HLM	8%	9%	11%	6%	8%	15%	11%	10%	4%	10%	10%
	Autre locataire	9%	12%	17%	13%	12%	20%	18%	15%	11%	16%	16%
	Logé gratuitement	4%	4%	5%	3%	3%	3%	2%	2%	2%	2%	2%
	Tous statuts	57%	62%	57%	52%	56%	83%	80%	80%	82%	82%	81%
	Ensemble des ménages											
	Propriétaire-occupant	59%	54%	40%	51%	53%	48%	52%	57%	73%	59%	59%
	Locataire HLM	18%	17%	21%	19%	19%	22%	20%	19%	8%	16%	16%
	Autre locataire	17%	19%	28%	24%	21%	26%	26%	22%	17%	22%	22%
Logé gratuitement	7%	9%	11%	6%	7%	3%	2%	2%	2%	3%	3%	
Tous statuts	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
En % de l'ensemble des ménages de même classe de niveau de vie	Ménages sous le seuil de pauvreté											
	Propriétaire-occupant	52%	45%	36%	43%	45%	19%	19%	21%	45%	28%	29%
	Locataire HLM	22%	20%	23%	28%	25%	40%	43%	42%	20%	35%	34%
	Autre locataire	19%	20%	26%	22%	21%	37%	36%	35%	31%	34%	34%
	Logé gratuitement	7%	15%	15%	7%	9%	3%	2%	3%	3%	3%	4%
	Tous statuts	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Autres ménages											
	Propriétaire-occupant	63%	60%	43%	58%	59%	54%	61%	66%	79%	66%	66%
	Locataire HLM	14%	15%	19%	11%	14%	19%	14%	13%	5%	12%	12%
	Autre locataire	15%	19%	30%	25%	22%	24%	23%	19%	14%	19%	19%
	Logé gratuitement	7%	6%	8%	5%	6%	3%	2%	2%	2%	2%	2%
	Tous statuts	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	Ensemble des ménages											
	Propriétaire-occupant	59%	54%	40%	51%	53%	48%	52%	57%	73%	59%	59%
	Locataire HLM	18%	17%	21%	19%	19%	22%	20%	19%	8%	16%	16%
	Autre locataire	17%	19%	28%	24%	21%	26%	26%	22%	17%	22%	22%
Logé gratuitement	7%	9%	11%	6%	7%	3%	2%	2%	2%	3%	3%	
Tous statuts	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Source : CGEDD d'après enquête logement 2013.

4.4 Des loyers moins accessibles qu'en métropole aux ménages à faible revenu

Dans le parc privé, les revenus moyens des locataires sont plus élevés dans les DOM (hors Mayotte) que dans les régions métropolitaines hors Ile-de-France (Tableau 9 et Graphiques 33). Les loyers moyens bruts (c'est-à-dire avant déduction de l'allocation logement) par logement y sont également plus élevés hors régions Ile-de-France et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Malgré une allocation logement moyenne plus élevée (sous l'effet notamment des différences de taille de ménage), les loyers nets y sont supérieurs à ceux de la plupart des régions métropolitaines. Il en résulte que les loyers bruts et nets d'allocation logement rapportés au revenu des locataires (que nous utiliserons comme indicateurs de taux d'effort brut et net) ne sont pas plus élevés dans les DOM qu'en métropole (colonnes bleue et jaune du Tableau 9, pavé A).

Dans le parc HLM, hormis le cas particulier des revenus en Guyane, les DOM ne font pas exception par rapport aux régions métropolitaines en matière de loyers, de revenus des locataires et de loyers en proportion des revenus des locataires.

Cette cohérence globale entre loyers et revenus, tant dans le parc HLM que dans le parc privé, résulte vraisemblablement d'un effet de sélection : ne sont admis dans le parc locatif, HLM ou privé, que les ménages qui peuvent en supporter le loyer.

Néanmoins, pour évaluer l'accessibilité du parc locatif aux ménages à bas revenu, il faut retreindre l'analyse aux locataires à bas revenu. Nous considérerons les locataires du premier quartile de revenu local, c'est-à-dire dont le revenu est inférieur au revenu seuil tel que 25 % des ménages (locataires ou non) de la zone géographique considérée aient un revenu inférieur à ce seuil⁹⁰ (pavé B du Tableau 9).

Ce revenu seuil est beaucoup plus faible dans les DOM qu'en métropole. Il en résulte que, pour ces ménages, le loyer moyen rapporté au revenu moyen est plus élevé dans les DOM qu'en métropole de 10 à 20 points, tant en HLM et que dans le parc privé (colonne bleue du Tableau 9, pavé B), la Guyane faisant exception.

Ce n'est que parce qu'ils perçoivent une allocation logement très supérieure (de moitié environ) que ces locataires peuvent accéder au parc HLM avec un taux d'effort net d'allocation logement (colonne jaune du Tableau 9, pavé B) voisin de celui des ménages de métropole.

Dans le parc privé, leur taux d'effort net (voisin de 30 %) est très élevé, a fortiori pour des ménages dont le revenu est faible.

⁹⁰ Le « premier quartile » de revenu est le revenu tel que 25 % des ménages ont un revenu plus faible. Dans un autre sens, c'est également l'ensemble des ménages dont le revenu est inférieur à ce seuil.

Tableau 9 : agrégats divers pour les locataires du parc HLM et du parc privé, selon le DOM et la zone de prix métropolitaine, tous locataires et locataires du premier quartile local de revenu

		Nb d'enregistrements	Nombre de ménages	En euros par mois				En % du revenu moyen du statut		Âge (ans)	Nb de personnes	Nb de pièces	Surface (m ²)	% de logements collectifs
				Revenu du statut	Loyer	Allocation logement	Loyer net d'AL	Loyer moyen	Loyer net d'AL moyen					
A: Tous locataires	Statut: locataire HLM													
	Guadeloupe	306	30 221	1 731	413	184	230	24%	13%	49	2,4	3,3	69	87%
	Martinique	247	28 610	1 834	362	142	220	20%	12%	51	2,2	3,2	75	97%
	Guyane	194	13 210	2 403	437	157	280	18%	12%	45	3,6	3,3	69	61%
	Réunion	449	59 547	1 598	377	235	142	24%	9%	47	2,8	3,1	63	80%
	Métropole zone A ou Abis	2 432	1 518 794	2 431	416	85	331	17%	14%	52	2,5	3,1	65	97%
	Métropole zone B1	1 641	1 104 572	1 852	369	125	244	20%	13%	52	2,3	3,3	70	87%
	Métropole zone B2	1 553	1 097 368	1 766	355	127	229	20%	13%	52	2,3	3,3	70	78%
	Métropole zone C	538	710 518	1 616	353	138	215	22%	13%	52	2,1	3,3	72	60%
	Statut: locataire du parc privé													
	Guadeloupe	214	25 042	2 465	652	140	512	26%	21%	45	2,5	3,4	75	26%
	Martinique	231	29 448	2 519	618	139	479	25%	19%	47	2,3	3,1	69	47%
	Guyane	244	15 908	2 742	658	134	524	24%	19%	40	3,0	3,0	60	32%
	Réunion	476	69 303	2 768	665	148	517	24%	19%	42	2,6	3,3	73	41%
	Métropole zone A ou Abis	1 401	1 592 595	2 960	738	50	687	25%	23%	45	2,1	2,5	54	91%
	Métropole zone B1	896	1 313 193	2 364	574	74	501	24%	21%	44	2,0	2,9	65	77%
Métropole zone B2	935	1 189 075	2 095	503	83	421	24%	20%	46	2,0	3,2	70	68%	
Métropole zone C	925	1 481 373	2 115	474	90	385	22%	18%	48	2,1	3,7	82	34%	
B: Locataires du premier quartile de revenu de la zone	Statut: locataire HLM													
	Guadeloupe	143	13 974	953	408	279	129	43%	14%	51	2,6	3,4	70	88%
	Martinique	118	13 219	1 059	355	236	120	34%	11%	49	2,5	3,4	76	95%
	Guyane	117	7 817	1 673	429	214	215	26%	13%	46	4,4	3,4	70	65%
	Réunion	314	40 974	1 117	380	293	87	34%	8%	47	2,9	3,1	62	81%
	Métropole zone A ou Abis	1 741	1 016 049	1 845	392	126	267	21%	14%	51	2,7	3,1	65	97%
	Métropole zone B1	1 278	827 741	1 528	364	162	202	24%	13%	52	2,5	3,3	70	88%
	Métropole zone B2	1 246	840 032	1 495	351	162	190	23%	13%	51	2,4	3,4	71	76%
	Métropole zone C	463	605 138	1 462	351	159	192	24%	13%	52	2,1	3,3	72	62%
	Statut: locataire du parc privé													
	Guadeloupe	97	11 327	942	554	246	308	59%	33%	45	2,8	3,3	67	28%
	Martinique	102	12 231	1 030	585	266	319	57%	31%	45	2,7	2,9	67	41%
	Guyane	132	7 894	1 313	501	237	264	38%	20%	41	3,6	2,9	53	34%
	Réunion	219	30 430	1 059	564	275	289	53%	27%	40	2,9	3,2	67	38%
	Métropole zone A ou Abis	685	786 234	1 554	604	100	505	39%	32%	46	2,2	2,3	50	91%
	Métropole zone B1	457	648 381	1 417	517	137	380	37%	27%	44	2,1	2,8	61	79%
Métropole zone B2	525	678 398	1 361	473	140	333	35%	24%	45	2,1	3,1	67	69%	
Métropole zone C	621	993 669	1 536	448	130	318	29%	21%	47	2,2	3,5	78	37%	
Source : CGEDD d'après enquête logement 2013.														
Ratio B/A	Statut: locataire HLM													
	Guadeloupe	47%	46%	55%	99%	152%	56%	179%	102%	104%	110%	103%	101%	101%
	Martinique	48%	46%	58%	98%	166%	54%	170%	94%	96%	114%	105%	101%	97%
	Guyane	60%	59%	70%	98%	136%	77%	141%	110%	102%	122%	103%	101%	106%
	Réunion	70%	69%	70%	101%	125%	61%	144%	87%	99%	104%	100%	99%	101%
	Métropole zone A ou Abis	72%	67%	76%	94%	147%	81%	124%	106%	98%	109%	101%	100%	100%
	Métropole zone B1	78%	75%	83%	99%	130%	83%	119%	100%	100%	107%	100%	100%	100%
	Métropole zone B2	80%	77%	85%	99%	128%	83%	117%	98%	98%	107%	102%	101%	99%
	Métropole zone C	86%	85%	90%	100%	115%	89%	110%	99%	99%	104%	100%	100%	103%
	Statut: locataire du parc privé													
	Guadeloupe	45%	45%	38%	85%	176%	60%	223%	157%	101%	110%	97%	89%	109%
	Martinique	44%	42%	41%	95%	192%	67%	231%	163%	95%	119%	95%	97%	88%
	Guyane	54%	50%	48%	76%	177%	50%	159%	105%	103%	122%	95%	88%	106%
	Réunion	46%	44%	38%	85%	186%	56%	222%	146%	96%	110%	97%	93%	93%
	Métropole zone A ou Abis	49%	49%	52%	82%	197%	73%	156%	140%	101%	105%	94%	92%	101%
	Métropole zone B1	51%	49%	60%	90%	187%	76%	150%	127%	99%	105%	95%	94%	103%
Métropole zone B2	56%	57%	65%	94%	169%	79%	144%	122%	98%	106%	96%	96%	103%	
Métropole zone C	67%	67%	73%	95%	145%	83%	130%	114%	100%	103%	96%	95%	111%	

Source : CGEDD d'après enquête logement 2013.

Graphiques 33: loyer en euros par mois et en % du revenu, par région, locataire du parc privé et locataire HLM



Source : CGEDD d'après enquête logement 2013. La Corse n'est pas représentée en raison du faible nombre d'enregistrements.

5 Annexe 5 : les taxes sur les logements vacants

Cette annexe ne porte pas spécifiquement sur les DROM, même si les propositions figurant dans sa conclusion pourraient y être particulièrement utiles pour résorber la vacance. Elle se borne à identifier un ensemble de sujets qui nécessiteraient approfondissement.

NB1 : Les taxes sur les logements vacants sont intimement liées à la taxe d'habitation. La suppression de cette dernière sur les résidences principales nécessitera donc des adaptations. Nous n'abordons pas ici cette question, faisant l'hypothèse qu'elle sera résolue par ailleurs.

NB2 : nous nous appuyons ici partiellement sur l'annexe 4 du rapport de la mission IGF-CGEDD de 2016 sur les logements vacants (<https://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/noti-cepdf?id=Affaires-0009102>).

5.1 Le dispositif actuel est complexe

Nous examinons ici deux taxes sur les logements vacants :

- la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV), perçue par l'État dans la zone d'application de cette taxe (§ 5.1.1 ci-dessous) ;
- la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), applicable dans les communes qui ne sont pas situées dans la zone d'application de la TLV et qui le souhaitent, et perçue par ces dernières (§5.1.2) ;

Nous examinons également la majoration de taxe d'habitation sur les logements meublés non affectés à l'habitation principale, c'est-à-dire sur les résidences secondaires, (THRS), applicable dans les communes de la zone d'application de la TLV qui le souhaitent et perçue par ces dernières (§ 5.1.3) ; cette majoration ne porte pas sur la vacance à proprement parler mais lui est liée pour des raisons indiquées plus loin.

5.1.1 Taxe sur les logements vacants (TLV)

La taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) est prévue à l'article 232 du code général des impôts (CGI) (cf. **encadré 1**).

Son montant est égal à 12,5% de la valeur locative cadastrale la première année et 25% ensuite. En deuxième année, il est en moyenne égal à 113% de la taxe d'habitation⁹¹.

Elle s'applique aux logements occupés moins de 90 jours pendant l'année, depuis au moins une année au 1er janvier de l'année d'imposition « dans des communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social ».

L'inoccupation des logements au 1er janvier est constatée par l'absence d'assujettissement du local à la taxe d'habitation (TH). Les logements soumis à la TH, notamment les résidences secondaires, ne sont donc pas soumis à la TLV. Les logements sociaux en sont également exonérés.

⁹¹ Source : annexe 4 du rapport IGF-CGEDD, page 26.

Encadré 1 : article 232 du Code général des impôts

I. – La taxe annuelle sur les logements vacants est applicable dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de cinquante mille habitants où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logements, entraînant des difficultés sérieuses d'accès au logement sur l'ensemble du parc résidentiel existant, qui se caractérisent notamment par le niveau élevé des loyers, le niveau élevé des prix d'acquisition des logements anciens ou le nombre élevé de demandes de logement par rapport au nombre d'emménagements annuels dans le parc locatif social. Un décret fixe la liste des communes où la taxe est instituée. Cette liste inclut les communes situées dans les collectivités régies par l'[article 73](#) de la Constitution comprises dans une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants et répondant aux conditions fixées à la première phrase du présent I.

II. – La taxe est due pour chaque logement vacant depuis au moins une année, au 1er janvier de l'année d'imposition, à l'exception des logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte et destinés à être attribués sous conditions de ressources.

III. – La taxe est acquittée par le propriétaire, l'usufruitier, le preneur à bail à construction ou à réhabilitation ou l'emphytéote qui dispose du logement depuis le début de la période de vacance mentionnée au II.

IV. – L'assiette de la taxe est constituée par la valeur locative du logement mentionnée à l'[article 1409](#). Son taux est fixé à 12,5 % la première année d'imposition et à 25 % à compter de la deuxième.

V. – Pour l'application de la taxe, n'est pas considéré comme vacant un logement dont la durée d'occupation est supérieure à quatre-vingt-dix jours consécutifs au cours de la période de référence définie au II.

VI. – La taxe n'est pas due en cas de vacance indépendante de la volonté du contribuable.

VII. – Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions de la taxe sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le périmètre géographique de la TLV recouvre l'intégralité de la zone Abis, 9/10 de la zone A et la moitié de la zone B1, soit en 2017 32% de l'ensemble des logements, 29% des logements vacants, 27% des logements privés vacants, 36% des logements privés vacants depuis moins de 2 ans et 13% des logements privés vacants depuis au moins deux ans.

Les logements privés vacants depuis au moins un an situés dans le périmètre géographique de la TLV sont en 2017 au nombre de 283 000, représentant 10% des logements privés vacants et 18% des logements privés vacants depuis au moins un an. Parmi eux, 144 000 sont vacants depuis au moins 2 ans et représentent 5% des logements privés vacants et 13% des logements privés vacants depuis au moins 2 ans⁹².

⁹² Source : CGEDD d'après Filocom 2017. Dans ce calcul, un logement est considéré comme vacant depuis plus d'un an si la variable DUROC de la base Filocom est supérieure ou égale à 1, et vacant depuis plus de 2 ans si la variable DUROC est supérieure ou égale à 2 ; les logements considérés comme privés sont ceux qui ne sont détenus ni par l'Etat, ni par les collectivités locales, ni par des organismes HLM, ni par des SEM. Ces effectifs peuvent être légèrement différents de ceux qui pourraient être calculés à partir de bases de données internes à la DGFIP.

Les motifs d'exonération, découlant notamment de décisions du Conseil constitutionnel, sont multiples (cf. § 4.2 de la présente annexe), si bien que le taux de dégrèvement est élevé, estimé à environ 50% par la mission IGF-CGEDD de 2016⁹³.

La mission IGF-CGEDD de 2016 relève par ailleurs que :

- le montant de la TLV représentait en moyenne plus de 90% de celui de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires situées en zone TLV⁹⁴ ; sa marge d'augmentation est donc réduite : s'il dépasse celui de la taxe d'habitation, le propriétaire a tout intérêt à déclarer que le logement est une résidence secondaire (imposée à la taxe d'habitation mais non à la TLV),
- le poids de la TLV dans le coût de détention d'un bien vacant peut varier d'un facteur trois en fonction du niveau de la taxe d'habitation sur les territoires,
- les écarts entre la valeur cadastrale et la valeur réelle des biens distordent encore davantage l'effet de la taxe sur les logements vacants ,
- la définition actuelle du périmètre d'application de la taxe sur les logements vacants est fragile et fait l'objet de contentieux,
- la cohérence du périmètre de la TLV avec le zonage ABC n'est que partiellement assurée,
- Le coût de recouvrement ressort élevé et son contentieux démesuré par rapport aux montants associés, et elle s'articule mal avec le reste de la fiscalité immobilière.

Enfin, la mission IGF-CGEDD estime que la mise en place de la TLV en 2013 aurait conduit à une baisse du taux de vacance :

- soit faible et artificiellement renforcée par la mise à jour des informations fiscales dans les zones soumises à la TLV,
- soit non significative,

selon la méthode économétrique utilisée. Son efficacité serait donc limitée.

5.1.2 Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)

La taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), instaurée par l'article 47 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, est régie par l'article 1407 bis du CGI (cf. **encadré 2**).

Son montant est par construction égal à celui de la taxe d'habitation que supporterait l'occupant si le logement n'était pas vacant, avant exonérations et abattements.

Son montant moyen est donc voisin de celui de la TLV en deuxième année, égal à 113% de celui de la taxe d'habitation (cf. supra).

⁹³ Selon cette mission, moins de 90 000 logements ont fait l'objet d'une taxation effective à la TLV en 2014

⁹⁴ En zone TLV, le montant moyen de la TH sur les résidences secondaires était de 864 euros, et celui de la TLV était de 789 euros, dont 485 euros pour les logements soumis au taux à 12,5% et 980,7 euros pour les logements soumis au taux à 25%. La TLV sur les logements vacants depuis au moins 2 ans est donc supérieure à la TH moyenne sur les résidences secondaires. Il faudrait cependant corriger ces montants moyens des effets de structure pour savoir si, pour un logement donné, la TH en statut de résidences secondaire est en moyenne supérieure ou inférieure à la TLV.

Encadré 2 : article 1407 bis du Code général des impôts

Les communes autres que celles visées à l'article 232 peuvent, par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis, assujettir à la taxe d'habitation, pour la part communale et celle revenant aux établissements publics de coopération intercommunale sans fiscalité propre, les logements vacants depuis plus de deux années au 1er janvier de l'année d'imposition. La vacance s'apprécie au sens des V et VI de l'article 232.

Le premier alinéa est applicable aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, mentionnés aux I ou II de l'article 1379-0 bis, lorsqu'ils ont adopté un programme local de l'habitat défini à l'article L. 302-1 du code de la construction et de l'habitation. La délibération prise par l'établissement public de coopération intercommunale n'est pas applicable sur le territoire de ses communes membres ayant délibéré pour instaurer cette taxe conformément au premier alinéa ainsi que sur celui des communes mentionnées à l'article 232.

Toutefois, sont exonérés les logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte, destinés à être attribués sous conditions de ressources. En cas d'imposition erronée liée à l'appréciation de la vacance, les dégrèvements en résultant sont à la charge de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ils s'imputent sur les attributions mentionnées aux articles L. 2332-2 et L. 3332-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Selon la mission IGF-CGEDD, en 2014, le parc des communes ayant délibéré en faveur de l'instauration d'une taxe d'habitation sur les logements vacants représentait 22% du parc de logements, 21% du parc privé et un quart du parc de logements vacants. Il était situé pour les 2/3 dans les zones B2 et C. La mission relevait que la THLV présente des difficultés de collecte similaires à celles de la TLV.

5.1.3 Majoration de taxe d'habitation sur les logements meublés non affectés à la résidence principale (THRS)

Depuis 2015, les communes situées dans la zone d'application de la TLV peuvent majorer de 20% la part leur revenant de la taxe d'habitation (TH) applicable aux logements meublés qui ne sont pas des résidences principales, c'est-à-dire aux résidences secondaires.

La mission IGF-CGEDD mentionne cette majoration mais relève qu'elle « ne constitue [...] pas en soi un dispositif de lutte contre la vacance mais un outil de renchérissement du coût de la détention de logements non affectés à la résidence principale visant à encourager leur transformation en résidence principale ».

Néanmoins, cette majoration n'est pas indépendante de la TLV et de la THLV. En effet, la frontière entre logements vacants et résidences secondaires est poreuse. Selon l'évolution de la fiscalité sur ces deux statuts, les propriétaires peuvent avoir intérêt à déclarer leurs biens comme logements vacants ou comme résidences secondaires. Plus cette majoration de TH est élevée, moins les propriétaires auront intérêt à déclarer leurs biens comme vacants.

Encadré 3 : article 1407 ter du Code général des impôts

I. – Dans les communes classées dans les zones géographiques mentionnées au premier alinéa du I de l'article 232, le conseil municipal peut, par une délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis, majorer d'un pourcentage compris entre 5 % et 60 % la part lui revenant de la cotisation de taxe d'habitation due au titre des logements meublés non affectés à l'habitation principale.

Le produit de la majoration mentionnée au premier alinéa du présent I est versé à la commune l'ayant instituée.

Cette majoration n'est pas prise en compte pour l'application des articles 1636 B sexies et 1636 B decies. Toutefois, la somme du taux de taxe d'habitation de la commune et du taux de taxe d'habitation de la commune multiplié par le taux de la majoration ne peut excéder le taux plafond de taxe d'habitation prévu à l'article 1636 B septies.

*II. – Sur réclamation présentée dans le délai prévu à l'article R. * 196-2 du livre des procédures fiscales et dans les formes prévues par ce même livre, bénéficient d'un dégrèvement de la majoration :*

1° Pour le logement situé à proximité du lieu où elles exercent leur activité professionnelle, les personnes contraintes de résider dans un lieu distinct de celui de leur habitation principale ;

2° Pour le logement qui constituait leur résidence principale avant qu'elles soient hébergées durablement dans un établissement ou service mentionné au premier alinéa de l'article 1414 B du présent code, les personnes qui bénéficient des dispositions du même article ;

3° Les personnes autres que celles mentionnées aux 1° et 2° qui, pour une cause étrangère à leur volonté, ne peuvent affecter le logement à un usage d'habitation principale.

Les dégrèvements résultant de l'application des 1° à 3° sont à la charge de la commune ; ils s'imputent sur les attributions mentionnées à l'article L. 2332-2 du code général des collectivités territoriales.

5.2 Le dispositif actuel comprend de nombreuses exonérations dont certaines sont discutables

5.2.1 Le dispositif actuel comprend de nombreuses exonérations

La TLV comme la THLV donnent lieu à de nombreuses exonérations, découlant notamment de décisions du Conseil constitutionnel.

La mission IGF-CGEDD mentionne que « le code général des impôts prévoit plusieurs cas d'exclusion du champ d'application de la TLV afin de garantir la constitutionnalité du dispositif fiscal en fonction :

- **de l'objet du logement**⁹⁵, les logements détenus par les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) ainsi que ceux qui constituent des dépendances du domaine public⁹⁶ ne sont pas soumis à la taxe ;
- **du caractère involontaire de la vacance**, notamment si le logement a vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de

⁹⁵ « Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 29 juillet 1998, a rappelé que « la loi n'a entendu établir aucune distinction tirée de la seule nature, publique ou privée, des propriétaires en ce qui concerne l'assujettissement à la taxe ». (cf. CE, arrêt du 18 janvier 2008 n° 290366). »

⁹⁶ « Le Conseil d'État a en effet jugé dans son arrêt du 18 janvier 2008 n° 290366 que la TLV ne concerne que les logements pouvant être mis, sur simple décision du propriétaire, sur le marché locatif dans des conditions normales et durables d'habitation. Or les logements qui constituent des dépendances du domaine public, dont l'occupation a, comme toute occupation du domaine public, un caractère précaire, sont par suite exclus du champ d'application de la TLV. »

réhabilitation ou de démolition ou si le logement est mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouve pas preneur ou acquéreur⁹⁷ ;

- **de l'état du bien**, seuls les locaux clos, couverts et pourvus d'éléments de confort minimum (installation électrique, eau courante, équipements sanitaires) étant imposables. Conformément à l'article L. 232 du CGI, les logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants (c'est-à-dire représentant plus de 25 % de la valeur vénale du bien) ne sont pas imposables. »

Encadré 4 : extrait de la décision DC n° 98-403 du Conseil constitutionnel relative à l'instauration d'une taxe sur les logements vacants

- L'objet de la taxation instituée par les dispositions critiquées est d'inciter les personnes mentionnées au III de l'article 51 à mettre en location des logements susceptibles d'être loués ; qu'il résulte des principes constitutionnels ci-dessus énoncés que la différence de traitement fiscal instaurée par cet article entre ces personnes n'est conforme à la Constitution que si les critères d'assujettissement retenus pour l'application du même article sont en rapport direct avec cet objet ; que ladite taxation ne peut dès lors frapper que des logements habitables, vacants et dont la vacance tient à la seule volonté de leur détenteur ;
- Ne sauraient être assujettis des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ;
- Ne sauraient être regardés comme vacants des logements meublés affectés à l'habitation et, comme tels, assujettis, en vertu du 1° du I de l'article 1407 du code général des impôts, à la taxe d'habitation ;
- Ne sauraient être assujettis des logements dont la vacance est imputable à une cause étrangère à la volonté du bailleur, faisant obstacle à leur occupation durable, à titre onéreux ou gratuit, dans des conditions normales d'habitation, ou s'opposant à leur occupation, à titre onéreux, dans des conditions normales de rémunération du bailleur ; qu'ainsi, doivent être notamment exonérés les logements ayant vocation, dans un délai proche, à disparaître ou à faire l'objet de travaux dans le cadre d'opérations d'urbanisme, de réhabilitation ou de démolition, ou les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur.

Source : Conseil constitutionnel, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1998/98403DC.htm> . cité dans le rapport IGF-CGEDD de 2016 sur la vacance.

5.2.2 Certaines exonérations sont discutables

Il est permis de s'interroger sur la pertinence de certaines formulations utilisées par le Conseil constitutionnel dans la décision ci-dessus.

- a) Ainsi, les « logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneur » ne devraient pas exister, puisque le prix de marché est précisément le prix auquel un bien ou service est échangé, et donc trouve à la fois un vendeur et un acquéreur. Il peut certes arriver que le prix de marché soit négatif ou nul, par exemple si le coût de démolition est supérieur au prix du terrain à bâtir dans le voisinage. Au minimum, la restriction devrait être reformulée, par exemple ainsi : « logements mis en location ou en vente et ne trouvant pas preneur à quelque prix que ce soit sans exclusion, en toute rigueur, un prix égal à l'euro symbolique ».
- b) Par ailleurs, la restriction introduite par le Conseil constitutionnel « Ne sauraient être assujettis des logements qui ne pourraient être rendus habitables qu'au prix de travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur », les « travaux importants » étant ceux dont le montant est supérieur à 25% de la valeur vénale du bien, n'a pas de justification claire.

⁹⁷ Cf. Bulletin officiel des finances publiques-Impôts référencé BOI-IF-AUT-60-20140311.

En effet, en termes de richesse, un propriétaire qui effectue des travaux pour rendre son bien occupable le revalorise. Si la revalorisation du bien est supérieure au montant des travaux, sa richesse augmente. Si la revalorisation du bien est inférieure au montant des travaux, sa richesse ne diminue que de la différence, mais, puisqu'un acheteur devrait en tout état de cause faire des travaux pour rendre le bien occupable, on voit mal comment la valeur vénale avant travaux (du bien non occupable) pourrait être inférieure à la valeur vénale après travaux (du bien devenu occupable) diminuée du montant des travaux, pourvu que les travaux soient calibrés au plus juste. Ainsi, les travaux ne diminuent pas la richesse du propriétaire, et sous cet angle, ne constituent donc pas une « charge » pour lui.

En termes de trésorerie, une grande partie du montant des travaux peut en général être financé par un emprunt que le loyer que le propriétaire percevra permettra de rembourser. Seul l'apport personnel est donc à la charge du propriétaire.

- c) Enfin, La sortie de vacance visée par la TLV peut être obtenue par d'autres moyens que la mise en location

Dans sa décision DC n° 98-403 (cf. **Encadré 4**) le Conseil constitutionnel écrit que l'objectif de la taxe est d'inciter les [propriétaires de logements vacants] à mettre en location des logements susceptibles d'être loués.

Cela ressort également de certains textes périphériques. Ainsi, dans le rapport de la mission d'information commune sur la prévention et la lutte contre les exclusions sur la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 9 juillet 1998, soit peu après l'adoption en lecture définitive du projet le 1er juillet 1998 (https://www.assemblee-nationale.fr/11/rap-info/i1062.asp#P536_88448), il est écrit : "cumulée avec le dispositif d'aide à l'amélioration de l'habitat" [la taxation] doit permettre la remise en location d'une partie des logements vides qu'il est possible de mobiliser".

Néanmoins, d'autres textes visent une sortie de vacance par d'autres moyens que la mise en location. Ainsi, l'exposé des motifs dans le projet de loi de finances pour 2013 (qui a modifié le dispositif) présentait l'objectif suivant : « Afin d'inciter à la mise en location ou à la cession de logements dans les agglomérations où les tensions immobilières sont les plus fortes, il est proposé de renforcer la portée de la taxe sur les logements vacants (TLV). » Parmi les modes de sortie de vacance visés par la loi figure donc explicitement la cession à un autre acteur qui, lui, pourrait occuper le logement ou le louer, sans doute après travaux. Or ce scénario contribue tout autant à la résorption de la vacance, et même davantage lorsque la cause de la vacance réside dans l'incapacité du propriétaire à prendre des décisions (du fait d'indivisions, de l'âge du propriétaire, etc.).

C'est peut-être la restriction de la sortie de vacance à la mise en location qui a amené le Conseil constitutionnel à exonérer de TLV les biens nécessitant des « travaux importants et dont la charge incomberait nécessairement à leur détenteur ».

La DHUP a envisagé en 2020, une suppression de la clause de travaux lourds pour la taxation des logements vacants⁹⁸.

5.3 La TLV vise des objectifs de politique du logement mais non de protection de la planète

La TLV, aux termes de l'article 232 du CGI (cf. **encadré 1**), vise à remédier à « des difficultés sérieuses d'accès au logement ». Elle vise donc un objectif de politique du logement.

De même, le Conseil constitutionnel, dans sa décision citée en **encadré 2**, a arbitré entre la protection du droit de propriété et « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent ».

⁹⁸ « Suppression de la clause travaux pour la taxation des logements vacants », note de la DHUP, 28 mai 2020.

C'est donc l'externalité négative *du point de vue de la politique du logement* engendrée par la vacance qui est taxée via la TLV.

La mission IGF-CGEDD de 2016 ne remettait pas en cause cette perspective, qui justifie la restriction de la TLV à une partie du territoire national où les difficultés de logement seraient particulièrement prononcées, même si l'on peut discuter les critères utilisés pour la délimiter.

Néanmoins, un logement vacant présente également d'autres externalités négatives.

Il s'agit tout d'abord d'externalités *sur le plan environnemental*. Un logement vacant, s'il devient occupé, permet de réduire la construction neuve et donc l'artificialisation des sols en zone C comme en zone A ou Abis. Par ailleurs, s'il est situé en centre-bourg, son occupation permet de réduire le recours à l'automobile.

Il peut également s'agir d'externalités négatives sur le plan du maintien de l'ordre (un logement vacant, s'il est squatté, peut abriter des activités illégales), du tissu urbain (la vacance réduit la clientèle des commerces proches et incite à leur fermeture, ce qui alimente un cercle vicieux), etc.

Ces externalités n'ont pas été prises en compte lors de la conception de la TLV. L'externalité environnementale tout particulièrement, dans la perspective des engagements internationaux pris par la France, justifierait une extension de l'application de la TLV⁹⁹.

5.4 Perspectives d'évolution

Il n'entrait pas dans le cadre d'un rapport sur la vacance dans les DROM de proposer une évolution du dispositif de taxation de la vacance applicable à l'ensemble du territoire national. Une telle évolution apparaît cependant nécessaire pour résoudre l'ensemble des difficultés que l'on vient de signaler.

5.4.1 Les propositions de la mission IGF-CGEDD de 2016

La mission IGF-CGEDD de 2016 proposait de simplifier et d'intégrer dans la fiscalité foncière le cadre fiscal propre à la vacance, selon trois scénarios :

- scénario 1 : unifier les régimes de taxation des logements vacants en supprimant la taxe d'habitation sur les logements vacants et en alignant le zonage de la TLV sur les zones de tension Abis et A ;
- scénario 2 : dans un contexte plus général de révision de la fiscalité locale, intégrer la taxe sur les logements vacants dans une « taxe locale sur le logement » remplaçant la taxe d'habitation réglée par le locataire ou, en cas d'inoccupation au 1er janvier, par le propriétaire et comportant un mécanisme d'abattement dégressif du taux à la main des collectivités territoriales, afin de tenir compte de la typologie de la vacance ;
- Scénario 3 : supprimer la taxe sur les logements vacants et la taxe d'habitation sur les logements vacants et créer d'une infraction au code de la construction et de l'habitation.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales rend le deuxième scénario difficilement envisageable. Elle nécessitera en tout état de cause une adaptation du dispositif.

Le premier scénario permettrait, en unifiant la TLV et la THLV, de simplifier la taxation. La restriction de la taxation aux zones Abis et A relèverait cependant de seuls objectifs de politique du logement, alors que comme on l'a vu les externalités négatives de la vacance du point de vue de la protection de la planète concernent l'ensemble du territoire. Cette restriction apparaît donc injustifiée.

⁹⁹ Indirectement, la TLV, par son zonage, a commencé à prendre en compte cette externalité négative depuis la loi n° 2021-1104 dite Climat et résilience (article 201 sur la part minimale de surfaces non imperméabilisées ou éco-aménageables).

Le troisième scénario n'est pas développé dans le rapport IGF-CGEDD ; il introduit un risque de judiciarisation ; son coût de gestion (y compris la constatation des infractions et la gestion des amendes qui leur seraient associées) ne semble pas moindre que celui d'une taxe.

5.4.2 Trois axes d'évolution : simplifier, réduire les exonérations, étendre l'objectif à la protection de la planète

En tout état de cause, trois considérations devraient présider à une réforme du dispositif.

a) **Simplifier**, sans doute dans l'esprit du scénario 1 proposé par la mission IGF-CGEDD.

Actuellement, la TLV alimente le budget de l'État, la THLV celui de collectivités locales ; une nouvelle répartition serait donc nécessaire ; on pourrait envisager qu'un « socle » revienne au budget de l'État , et qu'une majoration de la taxe au-delà du socle revienne aux collectivités locales ; on pourrait également envisager que la totalité de la recette revienne aux collectivités locales, dans le cadre d'un réaménagement plus large de la fiscalité locale.

Dans le même esprit, la taxation des logements vacants devrait être coordonnée avec celle des résidences secondaires afin d'éviter une dissimulation de logements vacants sous forme de résidences secondaires ou inversement.

b) **Réduire les exonérations**

On a vu plus haut que de nombreuses exonérations sont injustifiées économiquement ; elles amoindrisent l'efficacité du dispositif¹⁰⁰. Elles devraient être réduites.

En particulier, il ne devrait pas être considéré inacceptable que la taxation de la vacance contraigne un propriétaire de logement vacant à le vendre, même à un prix faible, à un autre acteur qui pourra faire le nécessaire pour qu'il devienne occupé. Cela pourrait être particulièrement efficace lorsque la cause de la vacance réside dans l'incapacité du propriétaire à prendre des décisions¹⁰¹. Dans les cas où, après un certain délai, le bien vacant ne trouverait pas preneur même pour un euro symbolique, il pourrait être envisagé qu'il soit transféré à la collectivité.

De même le plafonnement du montant des travaux permettant de rendre le logement habitable à 25% de la valeur vénale du bien devrait être supprimée.

c) **Etendre l'objectif à la protection de la planète**

Le dispositif actuel a été conçu uniquement en prenant en compte de objectifs de politique du logement. Or les externalités négatives de la vacance ne se limitent pas au logement des ménages, mais concernent également d'autres domaines, à commencer par la protection de la planète. Il convient d'en tirer les conséquences, en particulier en étendant le dispositif à l'ensemble du territoire, quitte à prévoir des exceptions.

De telles évolutions ne peuvent être envisagées qu'au niveau national.

¹⁰⁰ Et ce particulièrement dans les DROM, objet du présent rapport, en raison du mauvais état de nombreux logements vacants, qui nécessite des travaux importants en proportion du prix des biens.

¹⁰¹ Ce qui est souvent le cas dans les DROM en raison de la prévalence des indivisions

6 Annexe 6 : glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AAH	Aide à l'amélioration de l'habitat
ACV	Action cœur de ville
ADIL	Association départementale d'information logement
AGORAH	Agence pour l'observation de la Réunion, l'aménagement et l'habitat
AL	Action logement
ALI	Action logement immobilier
Anah	Agence nationale de l'habitat
ANCOLS	Agence nationale de contrôle du logement social
ARCAVS	Agence de réhabilitation et de construction à vocation sociale
BRS	Bail réel solidaire
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDC	Caisse des dépôts et consignation
CDHH	Conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGI	Code général des impôts
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CINOR	Communauté intercommunale du nord de La Réunion
CRHH	Comité régional l'habitat et de l'hébergement
CUF	Commission d'urgence foncière
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGOM	Direction générale des outre-mer

Acronyme	Signification
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DRFiP	Direction régionale des finances publiques
DROM	Département et région d'outre-mer
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
EPFA	Établissement public foncier et d'aménagement
EPFL	Établissement public foncier local
FAPIL	Fédération des associations pour la promotion et l'insertion par le logement
FIDELI	Fichiers démographiques sur les logements et les individus
FRAFU	Fonds régional d'aménagement foncier et urbain
GIP	Groupement d'intérêt public
GIRTEC	Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriétés en Corse
HAMAC	Habitat amélioration acquisition (filiale EPF Guadeloupe)
HLM	Habitation à loyer modéré
IML	Intermédiation locative
LBU	Ligne budgétaire unique
LLS	Logement locatif social
LLTS	Logement locatif très social
Loi 3DS	Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale
Loi EROM	Loi relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique
Loi ELAN	Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique
Loi SRU	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains
LOVAC	Base de données logements vacants
MOI	Maîtrise d'ouvrage d'insertion
MOM	Ministère des outre-mer

Acronyme	Signification
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
OFS	Office foncier solidaire
OIN	Opération d'intérêt national
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAH-RU	Opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain
ORI	Opération de restauration immobilière
ORT	Opération de revitalisation de territoire
PIG	Programme d'intérêt général
PIHLI	Plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne
PLF	Projet de loi des finances
PLH	Programme local de l'habitat
PLOM	Plan logement outre-mer
PLS	Prêt locatif social
PLUS	Prêt locatif à usage social
PB	Propriétaire bailleur
PO	Propriétaire occupant
PSLA	Prêt social location-accession
PTLM	Plan territorial logement Martinique
PVD	Petites villes de demain
RHI	Résorption de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux
SDES	Service des données et études statistiques
SIFAG	Société immobilière et foncière d'aménagement de la Guyane
SEM	Société d'économie mixte
SPLA	Sociétés publiques locales d'aménagement
SPLA-IN	société publique locale d'aménagement d'intérêt national
TCO	Territoire côte ouest (La Réunion)

Acronyme	Signification
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TH	Taxe d'habitation
THLV	Taxe d'habitation sur les logements vacants
THRS	Taxe d'habitation sur les résidences secondaires
THIRORI	Traitement de l'habitat insalubre remédiable ou dangereux et opérations de restauration immobilière
TSE	taxe spéciale d'équipement
TLV	Taxe sur les logements vacants
ZAN	Zéro artificialisation nette

[Site internet du CGEDD : « Les derniers rapports »](#)