

n°- 007837-01

Janvier 2012

# Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM

Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergies et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**





**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 007837-01**

**Rénovation urbaine et habitat indigne dans les  
DOM**

établi par

**Philippe SCHMIT**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Janvier 2012**



# Sommaire

<b>Résumé.....</b>	<b><a href="#">3</a></b>
<b>Déroulement de la mission.....</b>	<b><a href="#">5</a></b>
<b>Introduction.....</b>	<b><a href="#">7</a></b>
<b>TERMINOLOGIES EMPLOYEES.....</b>	<b><a href="#">9</a></b>
<b>1. État des lieux : connaissances et méconnaissances de l'habitat indigne...15</b>	
1.1. Le confort de l'habitat dans les DOM est sensiblement inférieur à celui de la Métropole.....	<a href="#">15</a>
1.2. Une connaissance non exhaustive de l'habitat indigne.....	<a href="#">16</a>
1.3. D'ici 2040, des contrastes qui vont s'amplifier.....	<a href="#">21</a>
1.4. Des problèmes urbains constatés et à venir.....	<a href="#">24</a>
1.4.1. <i>Des bidonvilles persistants.....</i>	<a href="#">24</a>
1.4.2. <i>Des populations précaires à la vulnérabilité renforcée.....</i>	<a href="#">25</a>
1.4.3. <i>Un besoin urgent de logement.....</i>	<a href="#">25</a>
<b>2. Les moyens d'action, leurs résultats et leurs insuffisances.....29</b>	
2.1. Les dispositifs de planification, de programmation SAR, SCOT et PLU, PLH, PDALPD.....	<a href="#">29</a>
2.2. Les procédures.....	<a href="#">31</a>
2.2.1. <i>Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) et lotissements .....</i>	<a href="#">31</a>
2.2.2. <i>La résorption de l'habitat insalubre (RHI).....</i>	<a href="#">33</a>
2.3. Les dispositifs d'aides.....	<a href="#">44</a>
2.3.1. <i>Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) .....</i>	<a href="#">44</a>
2.3.2. <i>Dispositif d'aide à l'amélioration de l'habitat.....</i>	<a href="#">45</a>
2.4. Les faiblesses constatées dans l'action publique.....	<a href="#">51</a>
2.4.1. <i>la faiblesse de l'ingénierie.....</i>	<a href="#">51</a>
2.4.2. <i>le logement difficile des populations immigrées en situation irrégulière.....</i>	<a href="#">52</a>
2.4.3. <i>un foncier difficilement mobilisable .....</i>	<a href="#">54</a>
2.4.4. <i>l'habitat spontané très difficile à traiter sans moyens exceptionnels.....</i>	<a href="#">58</a>
2.4.5. <i>Une insuffisante maîtrise des coûts.....</i>	<a href="#">60</a>
2.4.6. <i>L'absence d'une politique de prévention de l'habitat indigne.....</i>	<a href="#">64</a>
<b>3. Quelle stratégie pour des villes et des agglomérations en « bonne santé » ?</b>	
.....	<b><a href="#">67</a></b>
3.1. tracer l'esquisse 2040 du ou des territoires concernés.....	<a href="#">67</a>
3.2. Une priorité : la réduction significative de l'exposition des populations aux risques. <a href="#">69</a>	
3.2.1. <i>Des territoires particulièrement exposés.....</i>	<a href="#">69</a>
3.3. Le développement durable pour enjeu.....	<a href="#">75</a>

3.4. Une nouvelle politique contractuelle pour relever ces défis.....	<a href="#">79</a>
3.4.1. <i>Créer un contrat de développement territorial urbain basé sur la réduction des risques et la protection de l'environnement</i> .....	<a href="#">79</a>
3.4.2. <i>Réformer profondément le cadre d'élaboration et de suivi des politiques urbaines</i> .....	<a href="#">80</a>
3.4.3. <i>Réformer profondément la procédure RHI, en Outre-mer, l'intégrer dans la politique de rénovation urbaine</i> .....	<a href="#">85</a>
3.5. Cadrer le besoin, mieux financer les opérations, optimiser l'emploi des crédits.....	<a href="#">89</a>
<b>4. Les propositions de la mission .....</b>	<b><a href="#">97</a></b>
4.1. Penser la ville de demain dans toute sa complexité.....	<a href="#">97</a>
4.2. Organiser de nouveaux rapports entre les acteurs des politiques de la ville.....	<a href="#">100</a>
4.3. Déterminer de nouvelles priorités dans l'action publique.....	<a href="#">106</a>
4.4. Modifier les outils pour les adapter au contexte spécifique des DOM.....	<a href="#">111</a>
<b>Conclusion .....</b>	<b><a href="#">119</a></b>
<b>Annexes.....</b>	<b><a href="#">121</a></b>
<b>1. Lettre de mission .....</b>	<b><a href="#">123</a></b>
<b>2. Liste des personnes rencontrées.....</b>	<b><a href="#">125</a></b>
2.1. Déplacement à Mayotte du 21 au 24 juin 2011.....	<a href="#">125</a>
2.2. Déplacement à La Réunion du 24 au 28 juin 2011.....	<a href="#">126</a>
2.3. Déplacement en Guyane du 4 au 8 juillet 2011.....	<a href="#">127</a>
2.4. Déplacement en Guadeloupe du 8 au 12 juillet 2011.....	<a href="#">128</a>
2.5. Déplacement à la Martinique les 13 et 14 juillet 2011.....	<a href="#">129</a>
2.6. Auditions à Paris.....	<a href="#">130</a>
<b>3. Annexe : Analyse par département d'Outre-mer.....</b>	<b><a href="#">133</a></b>
<b>4. Annexe : Glossaire des sigles et acronymes.....</b>	<b><a href="#">143</a></b>

## Résumé

La mission a examiné dans les cinq départements d'Outre-mer l'action des pouvoirs publics en matière de rénovation urbaine d'une part, et de lutte contre l'habitat indigne d'autre part. Ces deux politiques doivent concourir à la même finalité : créer demain une ville durable où les quartiers communiquent, où il n'existe plus de zones de relégation, où les habitants partagent l'espace public, où ils trouvent dans un lien de proximité leur logement et leur emploi, où ils se forment une identité commune.

L'habitat indigne est fortement présent dans les DOM. Au moins 70 000 logements en relèveraient. Par ailleurs, près de 100 000 logements nécessitent une intervention lourde pour apporter à leurs habitants la sécurité et des conditions de vie décentes. Les urgences à agir y sont nombreuses.

Pour y répondre, la mission propose un programme pour la ville durable ultra-marine. Il ne saurait être mis en œuvre qu'après un changement de méthode. La première étape vise à proposer aux acteurs locaux de pratiquer une lecture stratégique de leur territoire à l'horizon 2040. De cette « esquisse 2040 », il sera recommandé de déduire les décisions incontournables en matière de développement durable, de mixité sociale et fonctionnelle, de mobilité,...

Puis, il est recommandé de tirer de cet exercice un contrat de 10 ans assurant une convergence des politiques publiques en englobant au niveau de l'agglomération (ou exceptionnellement de la commune) : la lutte contre l'habitat indigne, la réduction de l'exposition des populations aux risques très nombreux en Outre-mer, la rénovation urbaine, l'action sur les centres-anciens dégradés...

Ce contrat, correspondant aux agglomérations dont des quartiers importants sont en souffrance ou soumis à des risques forts, serait engagé sous plusieurs conditions : la remise en état des opérations réalisées mais déjà dégradées, la création d'une police de l'urbanisme, l'engagement d'un plan communal ou d'agglomération de lutte contre l'habitat indigne, etc. Par ailleurs, le nouveau contrat entrant dans le cadre d'une poursuite du programme national de rénovation urbaine (PNRU) serait mis en œuvre par des phases de validation par étape tous les deux ans.

La mission a également examiné la situation propre aux deux départements appelés à connaître une croissance démographique exceptionnelle : la Guyane et Mayotte. Une part importante de la construction est le fait des habitants eux-mêmes. Cette pratique favorise l'étalement urbain et génère des coûts prohibitifs pour l'État, parce qu'elle conduit à « rattraper » cette urbanisation illicite par des opérations de RHI dont il finance à 80 % le déficit. La création de zones spécifiques dédiées à l'auto-construction encadrée est une impérieuse nécessité pour mettre fin au déficit chronique de production de logements dans ces deux DOM.

Mais d'autres facteurs expliquent l'inadéquation entre la production de logements et le besoin : la rareté du foncier, les coûts de construction élevés, le faible nombre d'opérateurs... La mission suggère donc d'utiliser le pouvoir constitutionnel d'adaptation des règles aux spécificités locales pour réduire ces handicaps et de revoir les conditions économiques de la construction de logements.

La mission recommande enfin une série de mesures comme le renforcement de l'ingénierie, le statut spécifique des zones d'habitat informel, la meilleure association des habitants aux opérations de rénovation urbaine, de nouveaux moyens de lutte contre les marchands de sommeil ou la contribution des propriétaires de terrain et des bénéficiaires de l'étalement urbain aux coûts qu'ils génèrent.

Elle préconise également l'engagement d'une politique de prévention de l'habitat indigne qui passe par des efforts importants pour l'amélioration de l'habitat. C'est dans ce cadre notamment

---

qu'il est proposé d'impliquer davantage les établissements nationaux y ayant vocation, l'ANAH, et le cas échéant, l'EPARECA.

La politique ambitieuse de disparition en dix ans des poches d'habitat insalubre a été évaluée en matière d'aménagement à 3,3 Mds € dont 1,9 à la charge de l'État. Les dépenses de construction de logements ont été estimées à 2,1 Mds €.

Le PNRU dans les DOM, dont la mission dresse un premier bilan, a été un outil efficace. Il est proposé de l'élargir et de le tourner résolument vers l'avenir pour lui permettre d'aider les décideurs locaux à dessiner la ville de demain, une ville « *en bonne santé* ».

## Déroulement de la mission

En avril 2009, le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, le ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités locales, le ministère de la Santé et des sports, le secrétariat d'État au Logement et à l'urbanisme et le secrétariat d'État à l'Outre-mer confiaient une mission<sup>1</sup> sur l'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer au député de la Martinique, M. Serge Letchimy. Celui-ci évaluait à 50 000 le nombre de logements insalubres et à 150 000 le nombre de personnes y habitant. La départementalisation de Mayotte, intervenue le 31 mars 2011, ajoute à ce bilan près de 20 000 habitations.

Lors du comité interministériel de l'Outre-mer du 6 novembre 2009, le gouvernement a souhaité « *accorder une priorité à la résorption de l'habitat insalubre et indigne* ». La loi pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM, n° 2009-594 du 27 mai 2009) a relancé la construction de logement social.

Le 31 mai 2011, le ministre de la ville annonçait le lancement des travaux préparatoires au volet n°2 du Programme national de rénovation urbaine (PNRU) et la tenue d'un séminaire national début octobre 2011. Il a dans ce cadre souhaité « *disposer d'une analyse approfondie des difficultés qui restent à traiter* ».

Le comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU présentait en juillet 2011 ses options pour la mise en œuvre d'un deuxième volet du PNRU.

Par lettre du 8 juin 2011, le préfet délégué à l'Outre-mer et le directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) ont saisi le vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) dans le but de disposer de propositions en vue de la deuxième phase du PNRU dans les départements d'Outre-mer.

La commande mentionnait la production d'un rapport de mission dressant le bilan des opérations menées en matière de lutte contre l'habitat indigne et de rénovation urbaine, précisant les orientations et les moyens à consacrer à cette action et les méthodes à employer pour mener une politique ambitieuse d'effacement des poches d'habitat insalubre et spontané, présentes dans les DOM à un horizon de dix ans.

En réponse à la commande, le vice-président du CGEDD a confié à Philippe Schmit, inspecteur général de l'administration du développement durable, la charge de mener les travaux de la mission.

Le missionné a bénéficié de l'étroite collaboration des chargés de mission territoriale de l'ANRU, Nancy Chenu (Antilles, Guyane) et Jean-Emeric Monseau (Océan Indien) ainsi que de Guillaume Bourlier (chargé de mission de la direction de la stratégie et du développement des programmes).

La mission s'est rendue à Mayotte du 21 au 24 juin, à La Réunion du 24 juin au 28 juin, en Guyane du 4 au 8 juillet, en Guadeloupe du 10 au 12 juillet, et en Martinique du 13 au 14 juillet 2011.

La situation entre départements d'Outre-mer est très contrastée sur le plan de l'habitat insalubre, spontané, informel ou indigne. Le rapport parlementaire précité a contribué à renforcer la détermination des pouvoirs publics. Il a souligné une certaine urgence à intervenir dans les départements d'Outre-mer.

---

<sup>1</sup>Rapport « *L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer : un défi à relever* » septembre 2009 page 54 et suivantes.

---

Le vote à l'unanimité de la loi 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* » moins de deux ans après la publication de ce document de référence, illustre la mobilisation croissante des pouvoirs publics sur ce thème.

Par ailleurs, le rapport du Conseil économique social et environnemental consacré au Programme national de renouvellement urbain adopté à l'unanimité le 15 septembre 2011 a souhaité le lancement d'un « nouveau volet PNRU II ».

Pour répondre à la commande, un diagnostic du besoin a été dressé avec les éléments à disposition et sur la base d'une visite de terrain dans chacun des DOM concernés.

Enfin, la mission a examiné l'articulation des politiques spécifiques de lutte contre l'habitat indigne et de celles ayant trait à la rénovation urbaine pour formuler des propositions de modifications substantielles des outils et des procédures et tenter une première évaluation financière des besoins.

Pour ce faire, la mission a particulièrement sollicité les services territoriaux de l'État. Qu'ils soient ici remerciés tant pour leur disponibilité que pour la qualité de leur collaboration à la mission.

## Introduction

L'action de l'ANRU dans les DOM a débuté en 2004 dans le cadre du PNRU. Etaient concernés des quartiers d'habitat social dégradé choisis selon les critères de géographie prioritaire utilisés en Métropole. L'Agence a déployé son savoir faire et contribué tant à la production de logements sociaux aux normes qu'au renouveau de nombreux quartiers.

Au terme de la première phase de conventionnement et alors que pour la Métropole une mission conjointe de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales, de l'Inspection générale de l'administration et du Conseil général de l'environnement et du développement durable doit évaluer le PNRU et présenter des propositions en vue de sa poursuite, il a été décidé de singulariser la réflexion portée sur l'Outre-mer. C'est l'objet de la présente mission.

En effet, si l'ANRU dans le cadre du PNRU a contribué à la redéfinition de la politique de la ville dans les DOM, il est apparu que la question de l'habitat indigne exigeait également une attention particulière compte tenu de l'ampleur du phénomène. L'importance du nombre de familles logées dans des habitats précaires, bien souvent insalubres et/ou dangereux et les projections d'évolution des besoins en logements exigent une prise de conscience de l'urgence à agir.

Avant de décider de la poursuite du PNRU, il est donc pertinent d'examiner les besoins des DOM et les priorités auxquelles ceux-ci doivent faire face.

Les réflexions menées, tant à la Direction générale de l'Outre-mer qu'à la direction de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine, conduisent en premier lieu à tenter d'approcher le phénomène d'habitat indigne et ses multiples formes et de le quantifier (chapitre 1). Ces réflexions ont été menées en s'appuyant sur l'expérience incontestable de l'Agence en matière de politiques urbaines en Outre-mer.

Il y a lieu ensuite d'évaluer les outils mobilisés dans le cadre de la politique de la ville dans les DOM (chapitre 2), puis d'esquisser ce que pourrait être une nouvelle méthode pour réécrire la ville d'Outre-mer, une ville durable, une ville exposant moins sa population aux risques (chapitre 3).

Enfin, il revient à la mission de présenter une série de propositions pour réduire sensiblement l'habitat indigne en Outre-mer et contribuer à optimiser les moyens afférents à l'action publique (chapitre 4).

Le calendrier de la mission et son objet ont en partie évolué au regard de la lettre de mission à l'occasion des échanges avec les commanditaires.



---

## TERMINOLOGIES EMPLOYEES

En premier lieu, il convient de souligner la richesse des terminologies employées pour caractériser les phénomènes puisque si, en Métropole, prévaut l'emploi des termes d'habitat insalubre ou d'habitat indigne, l'Outre-mer utilise en plus les termes d'habitat spontané, ou d'habitat informel.

Rappelons les principales caractéristiques de ces dénominations:

**L'habitat est dit insalubre** lorsque les conditions d'habitation des personnes constituent un danger pour la santé (la référence est alors le code de la santé publique : art L1331-23 et suivants) ou la sécurité pour ses occupants (code de la construction et de l'habitation, art L.511-1). Un quartier d'habitat insalubre ne dispose généralement ni des réseaux publics (eau, assainissement, électricité) ni des voies de desserte et comprend majoritairement un habitat dangereux pour la santé de ses occupants.

**L'habitat est indigne** (article 84 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion) lorsqu'il est composé de « locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ».

**L'habitat est dit spontané** lorsque sa construction a été effectuée majoritairement en matériaux minéraux (l'appellation « construction en dur » est souvent utilisée) sans cadre organisé. Les quartiers d'habitat spontané doivent faire l'objet de régularisation ou de restructuration foncière ainsi que d'une intervention au titre des infrastructures et équipements publics. La construction de ces quartiers résulte bien souvent de terrains publics laissés à des demandeurs de logement qui y ont pratiqué une auto-construction tolérée, voire encouragée par les autorités.

**L'habitat est informel** (article 8 de la loi du 23 juin 2011) lorsqu'il s'agit de « locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs, propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité, dans des conditions satisfaisantes ».

Le rapport précité du député Serge Létchimy, établi avec le concours du pôle national de lutte contre l'habitat indigne, a enrichi cette terminologie de définitions relatives aux quartiers (extraits du rapport) :

**Les quartiers « insalubres »** : « Seraient qualifiés comme tels les secteurs où, en sus de l'absence de réseaux publics et de voies d'accès et de desserte, l'état des installations et constructions utilisées aux fins d'habitation, de leurs abords immédiats, l'absence ou la grave insuffisance d'équipements sanitaires de base dans ces locaux, rendent nécessaire leur démolition aux fins d'assainissement du quartier. On peut estimer que dès lors que 60 % au moins des constructions existant sur le site sont à démolir, le quartier peut être qualifié « d'insalubre » et son traitement relever d'une opération publique de résorption de l'habitat Insalubre (RHI) ».

---

**Les « quartiers d'habitat spontané »<sup>2</sup>** : « Seraient qualifiés comme tels, les secteurs où la majorité des maisons est correcte et peut être conservée et, le cas échéant, améliorée, dans la proportion de 60 %, au minimum. Le traitement de ces quartiers nécessite seulement (ou majoritairement) une restructuration et une régularisation foncière des terrains occupés, (ou à construire), ainsi que la création des réseaux et équipements publics indispensables. Sont mobilisables les outils d'aménagement classique, y compris, si nécessaire, l'expropriation de droit commun ».

**Les quartiers d'habitat informel** sont « ceux qui regroupent différentes formes d'habitat issues de constructions édifiées sans permis (souvent en auto-construction) par des personnes sans droit ni titre sur le terrain d'assiette - que ces terrains soient propriété de collectivités publiques ou de personnes privées - aboutissant à une urbanisation de fait, non organisée, et caractérisée par l'absence d'équipements publics structurants (routes, accès...) d'assainissement, d'évacuation des eaux pluviales, d'alimentation en eau courante et en électricité (sauf par bricolage local et branchements sauvages) ».

---

<sup>2</sup> *Cette notion est apparue sans définition dans la loi du 30 décembre 1996 pour qualifier certaines parties urbanisées de la zone des 50 pas géométriques.*



Bidonville de Kawéni dans la ville préfecture de Mayotte, Mamoudzou



Bidonville du quartier Matines au sein de la ville Préfecture de Guyane, Cayenne



Bidonville de la commune du Port, île de La Réunion



Poche d'habitat insalubre, îlot Capot Ferrand aux Abymes en Guadeloupe



Quartier Trenelle-Citron, à Fort de France, Martinique



# 1. État des lieux : connaissances et méconnaissances de l'habitat indigne

## 1.1. Le confort de l'habitat dans les DOM est sensiblement inférieur à celui de la Métropole

703 307 résidences principales étaient dénombrées en 2008 lors du dernier recensement dans les départements d'Outre-mer. Le niveau de confort des logements y est, en moyenne, très inférieur à celui de la Métropole.

L'enquête INSEE ENL 2006<sup>3</sup> détermine la part des ménages concernés par des défauts de qualité de leur résidence principale. Elle établit dans la catégorie « *immeuble insalubre ou menaçant de tomber en ruines* » un pourcentage de 3,2 % des logements en Guadeloupe, 2,8 % en Guyane, 1,4 % à La Réunion et 0,8 % en Martinique. (rappelons qu'en Métropole, ce pourcentage est de 0,6%).

Le critère d'absence d'eau courante dans le logement présente des résultats plus contrastés entre les Dom et la Métropole : 10% en Guyane, 2,6 % en Guadeloupe, 0,7% en Martinique, 0,4% à La Réunion, quand en Métropole ce chiffre est de 0,1%. Mayotte, devenue département d'Outre-mer depuis le 31 mars 2011, n'était pas prise en compte au moment de l'enquête, mais 22 % des ménages n'y auraient pas l'eau courante.

La sécurité électrique est également un élément de comparaison intéressant. Si 2,2 % des ménages métropolitains ont une installation électrique dont certains fils ne sont pas protégés, ils sont 18,8 % en Guadeloupe, 18,7% à La Réunion, 16,7% en Guyane, et 11,5% en Martinique.

Part des ménages concernés par des défauts de qualité de leur résidence principale (en %)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Total DOM	Rappel Métropole
Humidité sur les murs	39,5	41,8	29,5	40,4	39,7	20,3
Installation électrique avec certains fils non protégés	18,8	11,5	16,7	18,7	16,7	2,2
Problème d'étanchéité venant de l'extérieur	12,4	6,9	5,1	19,3	13,4	5,1
Inconfort salle d'eau	6,2	3,4	13,5	3,4	4,9	1,1
Mauvaise exposition du logement (perçue)	5,3	4,8	6,1	3,9	4,7	3,4
Inconfort WC	3,5	3,0	16,1	4,2	4,6	0,7
Pas de prises de terre	4,3	1,6	8,3	3,5	3,6	2,0
Fuite d'eau dans la plomberie (inondations)	4,1	2,7	5,1	2,1	3,0	2,5
Immeuble insalubre ou menaçant de tomber en ruines	3,2	0,8	2,8	1,4	1,8	1,0
Logement sans eau courante	2,6	0,7	10,0	0,4	1,7	0,1
Pas de cuisine ni d'installation pour faire la cuisine	1,6	0,4	4,0	1,4	1,4	0,4
Au moins un problème	57,5	52,2	53,5	59,8	56,8	32,5
Aucun des problèmes ci-dessous	42,5	47,8	46,5	40,2	43,2	67,5

*Le confort dans le logement – résultats de l'enquête nationale Logement INSEE 2006*

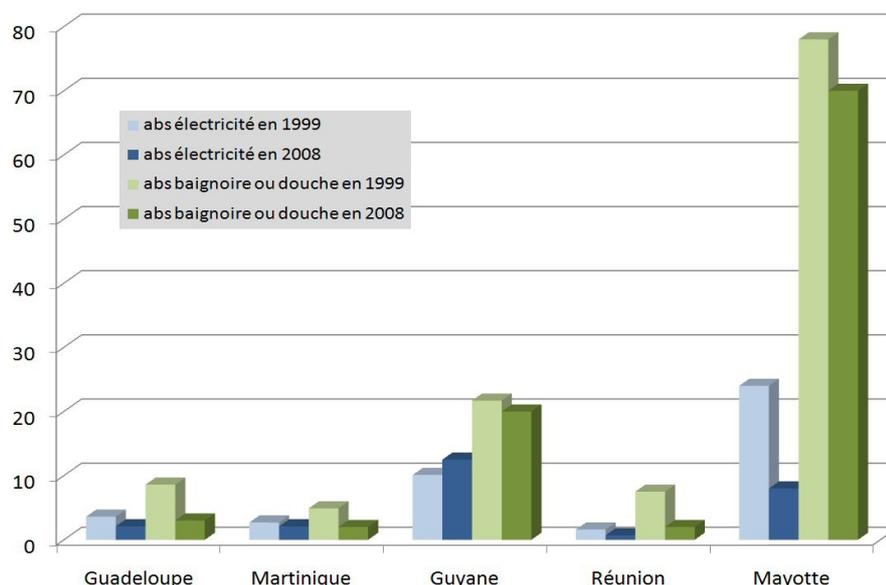
*(extrait du résumé de l'enquête par l'ANIL)*

<sup>3</sup> Enquête nationale sur le logement INSEE

Rappelons également un autre critère montrant un niveau de confort très inférieur à celui des logements métropolitains : 204 587 logements dans les DOM sont sans eau chaude en 2008 (RGP INSEE sur 4 Dom). Cela représente 40 % des logements en Martinique, 32% en Guadeloupe, 60% en Guyane, 18 % à La Réunion.

Si ce chiffre est parfois relativisé, compte tenu des climats rencontrés, il convient de noter le contraste entre ces pourcentages selon qu'on se situe à La Réunion ou en Guyane. Cet élément de confort (de base) est dans l'ensemble recherché, dès que les populations ont la possibilité de s'équiper (chauffe-eaux solaires notamment).

Il convient cependant de noter que les éléments de confort dans le logement ont progressé de manière sensible en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion entre les deux dernières enquêtes Logement. Seule, la Guyane a connu une régression dans ce domaine. Le constat pour ce dernier département est à mettre en relation avec la croissance plus élevée de la population (+22 %) que de son parc de logement (+13%).



Évolution entre 1999 et 2008 de l'équipement des logements des 5 DOM pour ce qui concerne l'absence d'électricité et l'absence de baignoire ou douche – source recensement INSEE

## 1.2. Une connaissance non exhaustive de l'habitat indigne

La principale difficulté pour l'observation de l'habitat indigne et/ ou informel est l'absence de structures analysant régulièrement ce phénomène. L'enquête de l'INSEE spécifique au logement réalisée tous les quatre ans ne porte que sur un échantillon de 43.000 logements au niveau national (intégrant les DOM). Elle ne permet pas une quantification rigoureuse des problématiques par DOM.

La base de données Filocom, dont la vocation est de constituer un outil d'observation des territoires sur les questions d'habitat, de logement social et de politiques publiques est renseignée par les services fiscaux et apporte aux décideurs en Métropole des informations de qualité. Mais elle n'a pas la même fiabilité dans les DOM, compte tenu du nombre de constructions illicites.

Le recensement INSEE de la population permet en principe d'avoir une approche exhaustive des situations de mal logement, mais il est déclaratif. Il assure aujourd'hui la meilleure appréciation territoriale des phénomènes, via l'analyse des îlots IRIS<sup>4</sup>.

La mission a utilisé ces données pour engager le dialogue avec les autorités locales rencontrées. La base en était l'analyse de 703 îlots IRIS identifiés dans les quatre DOM existants au 1er janvier 2007<sup>5</sup>. Une méthodologie très proche a été adoptée pour les sites de Mayotte.

Par ailleurs, d'autres sources d'information pourront être mobilisées dans l'avenir : le fichier de la demande de logement social (qui inclut désormais certains aspects du mal logement), les recours déposés, dans le cadre du droit au logement opposable (DALO) devant les commissions de médiation (suivi par l'application COMDALO), les fichiers des Caisses d'Allocations Familiales (avec notamment leur approche de la suroccupation) pour autant que leur accès soit facilité<sup>6</sup> et évidemment le répertoire départemental de recensement de l'habitat indigne prévu par la loi du 23 juin 2011.

Enfin, il convient de souligner les efforts de certaines collectivités locales ou de leurs agences pour mieux évaluer l'habitat indigne (Agence d'urbanisme chargée du diagnostic départemental à La Réunion, communes dans le cadre des plans communaux de résorption de l'habitat insalubre ou encore les monographies établies en Guyane par l'Agence d'urbanisme).

	habitats de fortune (1)	cases traditionnelles (2)	habitations en bois (3)	somme habitat "mou" (5) = (1)+(2)+(3)	habitat en dur (4)	somme habitat total (6)= (4)+(5)	% hab mou/ ens habitat (7)=(5)/(6)
Guadeloupe	1 613	5 311	8 440	143 374	15 364	158 738	9,68
Martinique	2 617	1 493	5 326	147 894	9 436	157 330	6
Guyane	2 712	2 940	10 432	45 428	16 084	61 512	26,15
La Réunion	2 633	22 182	11 575	241 262	36 390	277 652	13,11
Total 4 DOM	9 575	31 926	35 773	577 958	77 274	655 232	11,79
Mayotte	17 013	1 808	2 020	27 234	20 841	48 075	43,35
TOTAL 5 DOM	26 588	33 734	37 793	605 192	98 115	703 307	13,95

*Présentation des divers types d'habitat selon les DOM (sources INSEE),  
reconstitution des données pour Mayotte à partir du recensement INSEE de juillet 2007*

Malgré l'absence d'exhaustivité des informations relatives à cet habitat, il ressort à l'examen des seules données du recensement INSEE, qu'il demeure un nombre élevé d'habitats indignes dans les DOM<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Les IRIS (Ilots Regroupés pour l'Information Statistique) constituent un découpage infra-communal de 2000 habitants environ

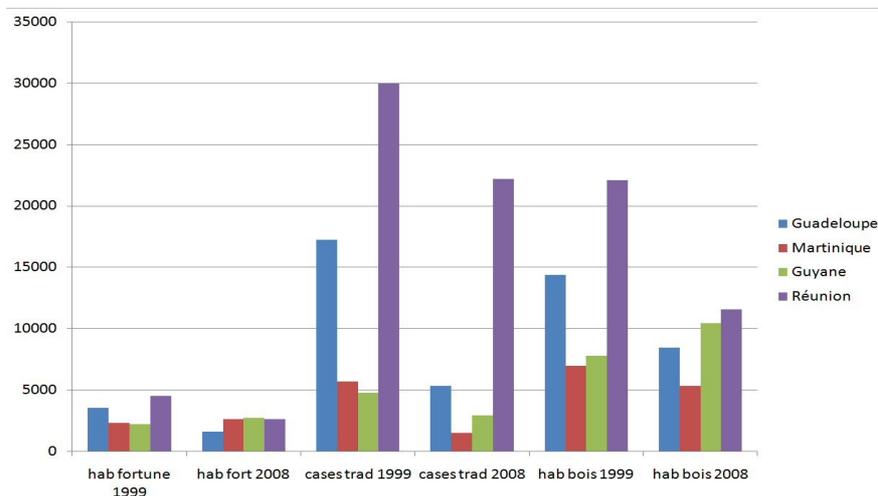
<sup>5</sup> Les critères concernant le logement ont été la proportion des habitats de fortune, celle des cases traditionnelles, celle des résidences principales sans électricité, celle des résidences principales sans eau chaude, celle des résidences principales sans WC ou Salle de bain.

<sup>6</sup> Les CAF assurent parfois l'instruction des dossiers DALO comme à La Réunion. Elles disposent ainsi d'informations très utiles sur le confort des logements à l'occasion des signalements émanant des recours devant la commission de médiation.

<sup>7</sup> Le nombre d'habitats de fortune progresse entre les deux derniers recensements INSEE en Guyane et en Martinique. Le recensement pour Mayotte ne contient pas cette catégorie, mais si le confort progresse pour une majorité d'habitations, il reste que 63 % des logements sont sans eau potable et 61 % sans WC intérieurs.

En effet, il y est recensé 26 588 habitats de fortune<sup>8</sup> (l'évaluation pour l'ensemble de la Métropole est de 19 000<sup>9</sup>), 37 793 habitations en bois, 33 734 cases traditionnelles, soit un total de 98 115 locaux répondant à la notion « d'habitat mou » ou « non durci », c'est-à-dire n'ayant pas de structures solides (béton, pierres, briques, torchis).

Les critères liés à l'équipement des habitations permettent de dénombrer dans l'ensemble des DOM, 20 314 logements sans électricité, 41 009 logements sans eau courante et 62 567 logements sans douche, ni WC.



Typologie des habitats « mous » par DOM, évolution entre 1999 et 2008 (sauf pour Mayotte), source recensement INSEE

Le nombre de logements ne disposant pas du confort minimal est donc très élevé. Les données livrées par les recensements INSEE en Métropole et dans les DOM, ne sont pas totalement homogènes, compte tenu des spécificités des habitats ultra-marins. Les 62 567 logements recensés sans douche (soit 9,12% du parc) dans les DOM sont à rapprocher des 236 194 logements métropolitains sans baignoires ni douches qui ne constituent que 0,88 % du parc.

L'habitat de fortune, en bois, en tôles ou traditionnel est globalement en régression notamment en raison du « durcissement » des structures bâties et par l'action d'éradication des quartiers d'habitat insalubre. L'objectif d'une disparition totale de l'habitat indigne dans les DOM exigera des efforts budgétaires conséquents en raison notamment de la valorisation financière des logements anciens (bidonvilles durcis)<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Ont été reclassés dans cette catégorie les habitats en tôles de Mayotte, compte tenu du caractère très souvent précaire de leur installation et du manque d'aménités.

<sup>9</sup> Source Secrétariat d'État à la prospective à l'occasion de la mise en œuvre de la loi DALO. L'Union Sociale pour l'Habitat évaluait ces habitats à 26.000, la Fondation Abbé Pierre à 41.400.

<sup>10</sup> Des barèmes d'indemnisation sont pratiqués par les aménageurs dans chaque département concerné

---

L'analyse doit également être pratiquée en mettant en perspective le besoin de logement dans les prochaines décennies et l'état de la demande de logement social dans ces territoires. La pénurie de logement des familles, amplifiée par la forte immigration dans certains DOM, ne manque pas de favoriser le développement de constructions informelles, à l'accès plus facile, et au statut moins contrôlé que l'habitat social traditionnel.

*Présence de boîtes aux lettres (arbres à lettres) dans le quartier d'habitat spontané Mont-Baduel à Cayenne*



Dans certains départements comme à Mayotte ou en Guyane, une part non négligeable de l'habitat échappe au dénombrement statistique parce que son implantation est réalisée loin des axes de transport et des lieux de fréquents contrôles policiers, ou parce que les habitants disparaissent à l'arrivée de tout enquêteur.

Le développement dans ces départements s'opère, en partie par un étalement urbain illicite, souvent en retrait des routes. Il est peu visible en Guyane, implanté sur les hauteurs à La Réunion et à Mayotte.

Les « arbres à lettres », présents le long des axes de circulation à Mayotte et en Guyane, signalent ces poches d'habitat. La tendance est à l'amplification du phénomène.

Ces habitats sont, pour la très grande majorité d'entre eux, dépourvus des conditions minimales de confort (absence de réseaux d'eau potable, absence d'émissaires d'évacuation des eaux usées et absence de collecte des déchets, absence d'électricité ou alors par groupes électrogènes, difficultés matérielles quant à la scolarisation des enfants). L'implantation de ces logements « spontanés » contribue à la méconnaissance des questions de démographie et d'habitat.

Le député Serge Letchimy a tenté de cerner le sujet dans un rapport qui fait référence<sup>11</sup>. Il évaluait alors, dans les quatre DOM étudiés (Mayotte n'a intégré ce statut qu'au 31 mars 2011), à 50.000 le nombre de logements concernés et à 150.000 le nombre de personnes les habitant.

Lors des débats au Parlement en 2011, à l'occasion des navettes parlementaires de la « *loi portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'Outre-mer* » le chiffre de 60.000 logements a été cité à plusieurs reprises.

---

<sup>11</sup> *Rapport précité*

---

Le pôle national de lutte contre l'habitat indigne, qui a contribué au rapport Letchimy, confirme cet ordre de grandeur et le situe comme valeur basse d'une fourchette dont la limite haute serait établie à 90.000 logements.

Le législateur est bien conscient des carences dans l'information relative à la lutte contre l'habitat indigne puisqu'il a souhaité que soit ajouté dans la loi l'exigence d'un début de repérage des terrains supportant un habitat informel et les secteurs d'habitat informel dans l'année qui suit la publication de la loi du 23 juin 2011. Il a également prévu la mise en place d'un répertoire nominatif des logements et locaux concernés par le comité responsable du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

Les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne, en cours de préfiguration dans les quatre DOM historiques devraient assurer un rôle particulier dans la mobilisation des administrations concernées. À Mayotte, les dispositions relatives au PDLHI ne s'appliquent pas encore. Le code de la construction et de l'habitation doit, en principe à partir de l'année 2012, venir se substituer par étapes aux règles locales.

### **A La Réunion, un diagnostic régulier de l'habitat indigne**

*La Réunion a engagé voici de longues années des actions en vue de la résorption de l'habitat insalubre. Malgré les difficultés de mise en œuvre de ces opérations, les efforts menés portent leurs fruits.*

*L'Agence d'urbanisme AGORAH avait réalisé en 1999 un inventaire des zones d'habitats précaires et insalubres au terme duquel elle dénombrait 21 379 logements rentrant dans cette catégorie, soit 9 % du parc de logements.*

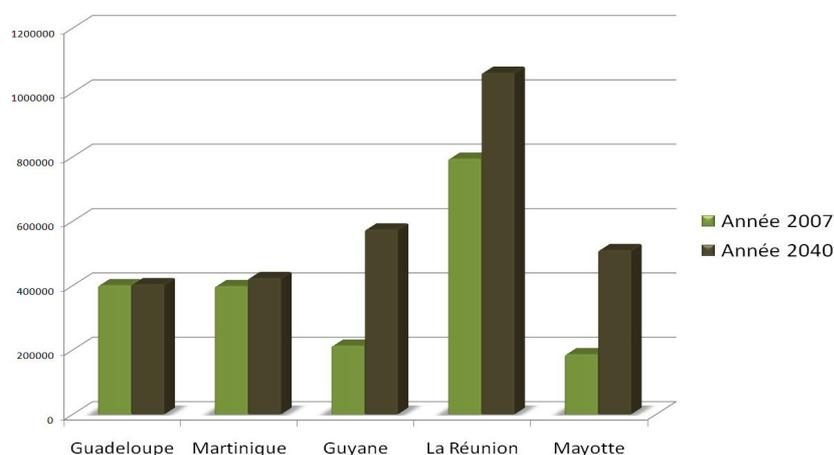
*En mars 2009, elle a effectué une actualisation de son diagnostic et constaté que les logements insalubres recensés n'étaient plus que 16 235 représentant 6 % du parc de logements.*

*L'instruction des dossiers DALO par la CAF contribue à améliorer la connaissance des pouvoirs publics sur l'état des logements en raison de la visite par des contrôleurs des logements signalés.*

*En dix ans, ce sont donc 5 144 familles qui ont pu être relogées dans un habitat satisfaisant aux conditions de vie décente. Les opérations menées par l'ANRU, dans le cadre du PNRU ont contribué à cette dynamique.*

### 1.3. D'ici 2040, des contrastes qui vont s'amplifier

Si l'habitat indigne peine à être précisément connu, les dynamiques à l'œuvre en matière de logement sont mieux appréhendées. Elles résultent, pour l'essentiel, de l'accroissement de la population, des vagues d'immigration, de la décohabitation et des effets d'attraction économique générés par le développement de zones d'activité.



*Croissance de la population attendue à l'horizon 2040 selon l'INSEE (bases Omphale) et projection mission pour Mayotte.*

Dans ces dynamiques, les trois départements de La Réunion, Mayotte et la Guyane se singularisent par leur croissance démographique, tandis que la Guadeloupe et la Martinique après une croissance continue, tendent vers un tassement de leur population.

#### La Réunion, une forte croissance démographique, des capacités pour y répondre

L'île de La Réunion sera soumise à une forte pression démographique dans les prochaines décennies. Si en 2007, le département comptait 794 000 habitants, il devrait accueillir 1.061.000 personnes en 2040 selon les projections de l'INSEE.

Cette progression résulte pour l'essentiel du taux élevé de la croissance naturelle (+0,67%/an). Le parc de résidences principales, qui était de 268 590 en 2007 devrait atteindre 453 200 en 2030. Le vieillissement de la population (doublement du taux des seniors en 2030 pour représenter 25% de la population) ajouté au phénomène constaté de décohabitation expliquent cette projection.

L'île de La Réunion fait face actuellement à un niveau élevé de surpeuplement. 29 % du parc privé locatif et 33 % du parc locatif social accueilleraient des familles en situation de sur-occupation du logement<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Cf note expresse de l'IEOM n°75 d'avril 2010 « l'habitat dans les Outre-mer français – Progrès, enjeux, disparités - ».

---

La construction de 180.000 logements<sup>13</sup> (incluant le renouvellement du parc existant) d'ici 2030 conduirait à un rythme annuel de construction de 9475 logements. Actuellement, la production de logements n'atteint pas ce rythme moyen. Elle ne répond que partiellement aux besoins locaux de l'habitat. En effet, une grande partie de la production a été réalisée via le mécanisme de défiscalisation qui avait pour conséquence de mettre sur le marché des logements ne répondant pas aux caractéristiques principales des demandeurs (loyers élevés, nombre de pièces limité).

L'introduction de la défiscalisation pour la construction de logements sociaux a déjà permis une amélioration de la production.

#### A Mayotte et en Guyane, une explosion démographique doublée d'une immigration importante

En prenant les ratios actuels du nombre moyen d'occupants par habitation<sup>14</sup> et en les appliquant aux chiffres de la population 2040 (projections INSEE), il faudrait disposer en Guyane, à cette échéance, de 161 000 logements et de 125 000<sup>15</sup> à Mayotte.

Au regard du parc actuel, cela signifierait la construction de 101 500 habitations (passage de 213 000 à 574 000 hab) en Guyane et 79 500 logements à Mayotte, soit un rythme de construction de 3600 logements par an pour le premier département<sup>16</sup>, et 2740 pour le second<sup>17</sup>. Les logements aidés sont actuellement produits à un rythme de 500 par an en Guyane et moins de 100 à Mayotte (58 étaient livrés en 2011).

Pour comprendre la très forte croissance de la population prévisible à horizon 2040, il convient de préciser que Mayotte et la Guyane ont une croissance naturelle supérieure à 3% par an (4 % pour la Guyane, 3,1% pour Mayotte<sup>18</sup>) et des soldes migratoires positifs. Dans certaines communes comme à Saint-Laurent du Maroni, le taux de croissance annuel est de 8 %.

#### Aux Antilles, un habitat indigne à traiter, une croissance très limitée de la demande de logements

Les projections démographiques, présentées par l'INSEE pour 2040, témoignent d'une tendance à la stabilisation des deux départements antillais (Guadeloupe 401 000 hab en 2007, 404 000 en 2040 - Martinique 398 000 en 2007, 423 000 en 2040).

La Guadeloupe ne devrait gagner que 3 000 habitants, la Martinique totaliserait 25 000 habitants supplémentaires. Ces évolutions résultent de soldes de croissance naturelle négatifs (-0,09%/an en Guadeloupe et -0,11%/an en Martinique).

La Martinique voit tout de même sa population progresser grâce à un solde migratoire légèrement positif (+0,13%/an). Si la population va stagner à l'horizon 2040, la décohabitation et le vieillissement<sup>19</sup> vont engendrer automatiquement un accroissement de la demande de

---

<sup>13</sup> SAR de La Réunion projet 2010 volume2 partie.3.1 page 30.

<sup>14</sup> 3,56 personnes en Guyane et 4,07 à Mayotte.

<sup>15</sup> Estimation de la mission.

<sup>16</sup> Source DEAL étude Urbanis octobre 2011 « quelle production de logements pour la Guyane ? Objectifs qualitatifs et quantitatifs 2011-2017 ».

<sup>17</sup> Le PADD de Mayotte approuvé par décret du 22 juin 2009 estime le besoin annuel autour de 2300 logements jusqu'en 2017.

<sup>18</sup> La croissance naturelle des Dom des Antilles se situe autour de 0,10% par an.

<sup>19</sup> En 2030, un tiers des Antillais auront plus de 60 ans contre 13 % en 2005.

---

logements auxquels les deux départements peuvent faire face. Il faut souligner par ailleurs qu'il reste à traiter d'importantes poches d'habitat informel, dans un contexte de risques importants, notamment sismiques.

L'habitat indigne n'est donc pas un phénomène en régression dans les DOM, sauf à La Réunion. Face à cette évolution, on ne peut que constater une pénurie de l'offre de logement et particulièrement de logements sociaux. Les programmes de rénovation urbaine n'ont porté que très partiellement sur l'habitat indigne.

Seules les opérations de RHI ont eu une réelle influence. Elles contribuent fortement à sa diminution.

Les prochaines décennies peuvent faire craindre une accentuation du développement d'un habitat spontané sous la forme de bidonvilles ou de poches d'habitat diffus présentant des facteurs importants d'exposition des populations à des risques, notamment sanitaires.

L'analyse de l'évolution prévisible de la demande conduit à différencier les DOM.

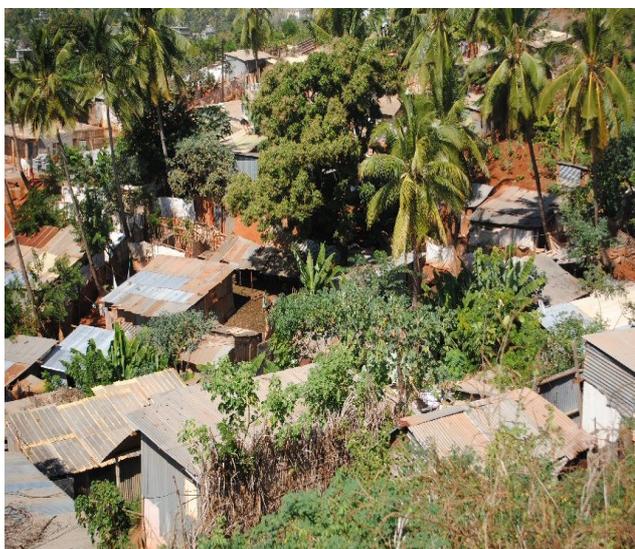
---

## 1.4. Des problèmes urbains constatés et à venir

### 1.4.1. Des bidonvilles persistants

La présence d'importants bidonvilles à Mayotte (Kawéni et Tzoundou 1 à Mamoudzou, Bandrajou appelé également « quartier Dubaï » et Caro-Bolé (quartier mairie) à Koungou) et en Guyane (Matine, Village chinois et Mont-Baduel à Cayenne) est une des caractéristiques des départements d'Outre-mer en forte croissance démographique, confrontés à une immigration considérable.

Ces sites d'aménagement dit « spontané » évoluent rapidement. Une nuit suffit à leur développement. L'habitat précaire est constitué de plaques de tôles agencées rapidement pour constituer un habitat.



*Bidonville Caro-Bolé à Koungou (Mayotte) situé à 30 mètres de la mairie*

*Site de Mgnambani sur la commune de Bandrelé (sud de Mayotte), zone d'habitat informel en brousse, village sans aucune adduction.*



---

Sur le plan juridique cette édification oblige, pour toute destruction, à engager une procédure judiciaire attachée à un propriétaire du terrain mais aussi au propriétaire du bien matériel (matériaux et construction). Les changements successifs ou les prêts de ce domicile entre personnes d'une même famille ou entre amis rendent les procédures complexes et longues.

Pourtant, certains élus, comme la maire de Cayenne, ont entrepris de stopper ces implantations avec des moyens limités, en agissant rapidement après les implantations. Les résultats sont encourageants.

### **1.4.2. Des populations précaires à la vulnérabilité renforcée**

L'insuffisance du nombre de logements sociaux conduit une partie de la population des DOM ayant des revenus modestes à se loger dans le parc locatif privé : ils seraient 42 % à La Réunion, 44 % en Guadeloupe, 51 % en Guyane selon l'analyse de l'IEDOM<sup>20</sup>.

Cette situation nécessite de porter une extrême vigilance aux logements locatifs privés, notamment collectifs, dont la dégradation peut être accélérée par l'existence d'un taux de locataires impécunieux plus élevé qu'ailleurs.

La localisation d'une partie de ces habitations en zone de risque et la concordance, signalée à la mission par les agences régionales de santé, entre certains de ces quartiers et des foyers répétés d'infection ou de pathologies à déclaration obligatoire rendent nécessaire un plan de mise en sécurité des populations concernées et de démolition des habitations fortement exposées.

A Mayotte et en Guyane, à quelques kilomètres des lieux de bidonvilles identifiées, des zones d'habitat informel voient le jour en brousse ou dans les petits villages.

Elles permettent aux clandestins qui les construisent de rester à distance des axes de circulation, lieux de contrôles de police. Ces populations ne disposent ni d'eau courante, ni d'électricité et ne bénéficient quasiment pas des services sociaux. La scolarisation des enfants, effective dans les milieux urbains, est rare ailleurs.

Il convient également de rappeler la difficulté d'accès au logement social dans les DOM. Rappelons à ce sujet que le « *revenu médian par unité de consommation des ménages dans les départements d'Outre-mer est inférieur ...de 38 % à celui des ménages de la métropole* <sup>21</sup> ». Cela se traduit, selon l'USH, par le fait que « *66% des ménages des DOM sont situés sous les plafonds des logements très sociaux contre 29 % en métropole* ».

### **1.4.3. Un besoin urgent de logement**

Les DOM connaissent un déficit considérable de logements sociaux. Hors Mayotte, 56250 demandes de logements locatifs seraient en attente. Globalement, cela signifie qu'environ un

---

<sup>20</sup> *Ibid 10*

<sup>21</sup> *INSEE première n°1279 février 2010 sur la base des revenus 2006. revenu médian de 9552 € par unité de consommation dans les DOM, de 15372 € en métropole, de 18455 € en Ile-de-France.*

---

ménage sur dix a déposé un dossier. Ce chiffre témoigne de l'effort à accomplir pour résorber une situation déjà difficile.<sup>22</sup>

Celle-ci risque d'être accentuée dans trois départements. La Réunion, la Guyane et Mayotte connaissent ou vont connaître une situation similaire à celle de la Métropole au début des années 1970.

La crise de la production de logement social s'estompe depuis près d'un an en raison de la relance de programmes bloqués et de l'effet de la défiscalisation (LS)<sup>23</sup>. Toutefois, les règles de financement du PTZ+ et du Logement évolutif social (LES) ne permettent pas l'accroissement de la production de logement en accession, dans la mesure où les taux d'effort des ménages candidats dépassent fréquemment les plafonds autorisés.

La situation de nombreuses villes inquiète. La poussée démographique actuelle et annoncée, notamment à proximité des zones d'emplois, conduit à répondre dans l'urgence à un besoin d'urbanisation qui aurait justifié un travail de greffe en profondeur. Souvent l'urbanisation sauvage met les élus devant le fait accompli.

D'importants programmes publics de construction sont nécessaires. Certaines opérations de construction sont engagées à Saint-Laurent du Maroni, et autour de Cayenne en Guyane, à Mamoudzou, Pamandzi, Dzaoudzi ou Koungou à Mayotte, à Saint-Denis, au Port, et au Tampon à La Réunion. Mais elles ne répondent que partiellement au besoin.

Les aménagements ainsi conçus restent dans une cohérence de quartier. Ils sous-estiment les conséquences de l'afflux de cette nouvelle population pour la commune ou l'agglomération qui l'accueille. Des besoins de services et d'infrastructures sont à prendre en compte comme l'inclusion de ces quartiers à la ville et à l'agglomération.

La Métropole a connu voici près de 40 ans une évolution comparable. Elle a commis certaines erreurs qu'il serait bon d'éviter s'agissant des DOM. Une approche globale de la ville est nécessaire pour anticiper sa croissance naturelle très rapide par sédimentation. Elle est essentielle pour pouvoir prévoir au mieux les infrastructures. Celles-ci sont appelées à desservir et à organiser un tissu urbain plus dense<sup>24</sup>.

La question de la mobilité est apparue à la mission comme l'un des défis majeurs des territoires étudiés. Les croissances rencontrées dans les grandes agglomérations laissent ces dernières sans solution à court terme pour traiter cette question, à moins d'en faire un objectif incontournable des prochains plans et contrats locaux.

Face à ce phénomène, les pouvoirs publics doivent agir sur deux volets : le flux caractérisé par une progression annuelle d'habitat insalubre liée à l'insuffisance de la construction. Celle-ci est consécutive à une sous-dotation de la Ligne Budgétaire Unique gérée par le ministère de l'Outre-mer. La défiscalisation orientée vers le logement locatif social a relancé la construction mais elle ne suffit pas à apporter une réponse satisfaisante à la demande.

---

<sup>22</sup> *Le logement locatif social représente près de 14 % du parc en Guadeloupe et à La Réunion, près de 16 % en Guyane et à la Martinique. Pour la France entière ce chiffre est de 14,6% (source INSEE RP 2008).*

<sup>23</sup> *5855 logements ont été mis en chantier dans les DOM en 2010 contre 3855 en 2009 et 4444 en 2008.*

<sup>24</sup> *Cela résulte du principe d'utilisation économe des espaces naturels rappelé à l'art L121-1 du code de l'urbanisme. Il s'impose aux SCOT, aux PLU et aux cartes communales.*

---

En 2010, le nombre de logements autorisés dans les quatre DOM d'alors était de 21 054, celui des logements commencés en 2009<sup>25</sup> de 8 420.

Le stock de logements est également à prendre en compte puisque les locaux d'habitat informel sont nombreux et devront faire l'objet d'investissements soit dans le cadre de reconstruction soit dans le cadre de travaux lourds. En arrivant à gérer le flux, ce qui est loin d'être le cas dans les deux départements les plus préoccupants, il resterait un stock de logements insalubres. Le présent rapport a notamment pour but d'en évaluer le nombre.

---

<sup>25</sup> Dernière année publiée.



## 2. Les moyens d'action, leurs résultats et leurs insuffisances

Les opérations d'aménagement urbain rencontrent des difficultés importantes en Outre-mer, compte tenu de la rareté de la ressource foncière d'une part et des coûts élevés de production des infrastructures et du logement d'autre part.

La question de la baisse des coûts de production évoquée dans de nombreux rapports ne fait pas encore l'objet d'une stratégie d'organisation de filières industrielles<sup>26</sup>.

Il convient cependant de préciser qu'après la phase de crise économique des années 2008/2009, les entreprises aptes à exécuter les opérations d'aménagement ont été affaiblies.

Leur faible nombre est également un facteur inflationniste à prendre en compte. Au delà de la question des moyens sur laquelle nous reviendrons, se pose celle des procédures et de leur emploi dans les territoires ultra-marins.

### 2.1. Les dispositifs de planification, de programmation SAR, SCOT et PLU, PLH, PDALPD

Les DOM disposent d'outils de planification pour organiser le développement territorial et en déterminer les priorités. L'outil de droit commun qu'est le schéma d'aménagement régional<sup>27</sup> (SAR) a une valeur prescriptive et depuis la loi du 4 février 1995, il a valeur de schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

Deux SAR viennent d'être publiés. Celui de La Réunion a été révisé récemment. Le décret n°2011-1609 du 22 novembre 2011 vient de l'approuver. Le SAR de Guadeloupe a fait l'objet d'une approbation également par décret du 22 novembre 2011 (décret n°2011-1610). Celui de Guyane<sup>28</sup> mis en révision en 2005 a franchi l'étape de l'avis de l'Autorité environnementale le 22 octobre 2009, mais il n'est toujours pas publié. Le SAR de Martinique approuvé en 1998 a fait l'objet d'une ré-actualisation (par le biais d'une modification) le 20 octobre 2005.

A Mayotte, le document support est le Plan d'aménagement et de développement durable, approuvé par le décret n° 2009-745 du 22 juin 2009.

Ces documents évoquent peu les questions de rénovation urbaine ou d'habitat insalubre ou indigne. Ils traitent davantage du développement urbain et de l'artificialisation des espaces naturels ainsi que des besoins en logement des territoires. Le bilan des SAR dans les domaines concernés par le présent rapport est donc en demi-teinte. Les documents établis sous l'autorité des conseils régionaux évoquent les questions d'habitat dégradé ou d'habitat dangereux, mais ne font pas preuve d'un volontarisme exemplaire.

Par ailleurs, comme l'ont montré les analyses récentes de l'exécution des SAR, ils n'ont pas atteint les objectifs de réduction de l'étalement urbain, voire même ont été dépassés par des pratiques d'urbanisation rampante qu'ils n'ont pu contenir.

Les contrats État/région ont apporté des moyens au service des orientations des SAR, mais la lutte contre l'habitat insalubre n'a pas fait l'objet de dotations conséquentes compte tenu de l'importance des autres besoins constatés par ailleurs.

---

<sup>26</sup> Les chiffres de production de logements par département figurent à l'annexe 3.

<sup>27</sup> Créé par la loi n°84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion.

<sup>28</sup> Le SAR actuel de Guyane date du 2 mai 2002.

---

La question se pose donc de la hiérarchie des normes et de son application. Les SCOT qui devraient permettre, dans un rapport de compatibilité, la déclinaison du SAR sur un territoire donné et assurer l'expression de logiques territoriales reprises dans les PLU sont peu nombreux et, lorsqu'ils existent, peu exigeants.

A La Réunion, quatre SCOT ont été prescrits, un seul est approuvé<sup>29</sup>. En Martinique, trois SCOT couvrent l'île<sup>30</sup>. Ils sont en cours d'élaboration. En Guyane un seul SCOT a été approuvé, il concerne le secteur de Cayenne et résulte de la création de la Communauté de communes du Centre littoral. En Guadeloupe, plusieurs SCOT sont en projet. Ils sont souvent au stade du diagnostic (comme celui de Cap Excellence, l'agglomération de Pointe-à-Pitre).

La cohérence des stratégies et des politiques publiques est donc pénalisée par l'absence de SCOT approuvés dans la plupart des DOM. À Mayotte, seul le PADD déjà évoqué, structure le territoire.

L'absence de vision à moyen/long termes a de fortes conséquences sur les politiques locales. En effet, les documents d'urbanisme à l'échelon communal existent bien souvent, mais se trouvent limités. La Martinique illustre bien la situation avec 24 PLU en cours d'élaboration pour 34 communes. Les autres départements connaissent des situations comparables. Dans la plupart des DOM, les documents sont souvent encore des plans d'occupation des sols devenus surannés et par conséquent inopérants. Lorsqu'il s'agit de PLU, ils ont bien souvent été réalisés par les mêmes bureaux d'étude. Cela leur confère une forte homogénéité. Leur contenu ne prend pas assez en compte les défis qui s'annoncent. Ils privilégient une vision à minima, souvent défensive.

Pourtant, les dispositions de l'art L 123-1-4 du code de l'urbanisme issues du Grenelle de l'Environnement précisent, que les orientations d'aménagement et de programmation des PLU peuvent « *définir les actions et opérations nécessaires pour mettre en valeur l'environnement, les paysages, les entrées de villes et le patrimoine, lutter contre l'insalubrité, permettre le renouvellement urbain et assurer le développement de la commune* ». Cette faculté offerte aux communes justifierait, dans celles qui sont concernées, une réelle prise en compte de la question de l'habitat indigne.

Dans les communes à enjeux pour l'habitat insalubre, la mission n'a pu trouver dans les documents d'urbanisme de vraies stratégies pour éradiquer le phénomène. L'approche, lorsqu'elle est décrite, procède d'une logique globale de rénovation de quartier avec comme conséquence espérée, la disparition des poches d'insalubrité. Dans les faits, faute de traitement particulier et d'accompagnement des populations concernées par ces logements, ces opérations nouvelles déplacent un peu plus loin l'habitat insalubre.

C'est à La Réunion, avec la démarche PCRHI que l'on observe les premières réflexions abouties sur le lien entre urbanisme et action hygiéniste.

---

<sup>29</sup> SCOT Est de La Réunion approuvé le 12 octobre 2004. Il concerne notamment Saint-André, Saint-Benoît et Sainte-Rose. Le SCOT de la CINOR (nord de l'île dont Saint-Denis) prescrit le 29 mars 2004 n'est pas achevé malgré un PADD datant de juin 2007. Le SCOT du TCO (Côte Ouest) est prescrit depuis le 16 décembre 2002. Il dispose d'un PADD de novembre 2005. Enfin, le SCOT Grand Sud prescrit le 28 février 2005 n'a toujours pas approuvé son PADD.

<sup>30</sup> Le SCOT CCNM (Nord de l'île) est en phase PADD, celui du centre de l'île qui couvre la CACEM (Communauté d'agglomération comprenant Fort-de-France) est en phase diagnostic, celui de l'Espace Sud est en phase de diagnostic.

---

A défaut de planification rigoureuse utile à la réduction de l'étalement urbain ou à la lutte contre le développement de l'habitat insalubre, il convient de porter le regard sur les documents de programmation au premier rang desquels le PLH.

Le programme local de l'habitat doit contenir dans son diagnostic selon l'article L302-1 du CCH « *un repérage des situations d'habitat indigne, au sens du troisième alinéa de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, et des copropriétés dégradées* ».

Le code de la construction et de l'habitation indique par ailleurs que le programme local de l'habitat (PLH) doit définir : « *les actions à mener en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé. À cette fin, il précise les opérations programmées d'amélioration de l'habitat et les actions de lutte contre l'habitat indigne* ».

Au regard des PLH examinés par la mission, il n'apparaît pas de véritables stratégies territoriales visant à combattre l'habitat indigne. La plupart d'entre eux ne nient pas le problème, mais évoquent sa réduction comme un objectif général non quantifié et rarement localisé.

Les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) auraient dû également aborder les stratégies départementales de lutte contre l'habitat indigne. La loi leur en fait obligation, mais le département de la Guyane a clairement affiché une stratégie dans ce domaine. La Martinique a présenté en juin 2011 son PDALPD-PDAHI 2011-2015. Il intègre cette dimension par le biais de la mise en place de l'observatoire nominatif de l'habitat indigne, par la constitution du pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne et par le lancement d'une action spécifique de type PIG départemental.

Les documents de planification et de programmation territoriales traitent insuffisamment des priorités des territoires dans le domaine de l'habitat insalubre et dangereux.

La lenteur dans la mise en place des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne est regrettable puisque seul celui de La Réunion a réellement débuté ses travaux,. Elle vient perturber le message des acteurs étatiques ou territoriaux.

## **2.2. Les procédures**

### **2.2.1. Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) et lotissements**

L'implantation des logements illicites et précaires est très rarement contrariée. La ZAC est employée en matière de lutte contre l'habitat insalubre si l'opération s'inscrit dans le cadre d'une RHI, c'est-à-dire si elle bénéficie d'un financement exceptionnel. Il convient de rappeler également la particularité des départements ultra-marins où 30 à 40 % des constructions sont malheureusement réalisées sans permis de construire<sup>31</sup>.

La ZAC, et dans une moindre mesure le lotissement, sont utilisés pour l'aménagement de zones destinées à la construction de logements neufs. Les lenteurs dans l'appropriation foncière et les nombreux surcoûts à la construction (effets liés à l'éloignement de ces territoires de la Métropole alors que s'y appliquent quasiment les mêmes règles et normes en matière de

---

<sup>31</sup> *Le rapport de la Cour des Comptes 2011 chapitre « la gestion des risques naturels dans les départements d'Outre-mer » évoque pour les Antilles un cinquième à un tiers des constructions sans permis.*

---

construction.<sup>32</sup>) peuvent expliquer l'emploi de la procédure ZAC puisque l'aménagement d'initiative privée reste faible car peu rentable. Les nombreuses SEM d'aménagement assurent aux collectivités locales la réalisation de leurs projets tout en laissant l'aménageur dans une relation de proximité avec l'élu.

La ZAC a souvent été l'instrument privilégié des aménageurs en Outre-mer. La raison réside dans la forte présence des sociétés d'économie mixtes (SEM) et du réseau de la SCET (Caisse des dépôts), de l'AFD notamment aux Antilles. Ces derniers ont contribué à dynamiser ces structures.

Une partie des SEM relève de logiques dédiées à des stratégies d'opérateurs (comme la SIMKO, aménageur de la ville de Kourou dont le Centre national des études spatiales (CNES) est fondateur et encore actionnaire), soit à des stratégies territoriales. La SENOG à Saint-Laurent du Maroni ou la SEMAFF à Fort de France sont des outils communaux.

Leur action est concentrée sur le développement de l'offre en logements ou de surfaces d'activités via l'aménagement de terrains naturels (cf ZAC Saint-Maurice à Saint-Laurent du Maroni sur 262 ha, ZAC Soula (400 ha) à Macouria à proximité de Cayenne).

Les SEM jouent un rôle prépondérant dans ces opérations d'aménagement.

La ZAC reste le mode opératoire le plus opportun notamment pour la maîtrise foncière sur des secteurs où l'aménagement est conséquent. Les opérateurs privés manifestent peu d'intérêt à intervenir dans l'aménagement de programmes immobiliers, pour l'essentiel constitués de logement sociaux.

Compte tenu de la réduction des budgets d'investissement des collectivités locales, les sociétés immobilières publiques qui possèdent l'essentiel du parc de logement social ultra-marin ont, ces dernières années, freiné le développement de leur patrimoine.

Cette réduction de l'initiative a motivé un nouvel entrant, la SEMSAMAR, société d'économie mixte de la collectivité de Saint-Martin, à intervenir de façon incisive en Guadeloupe, puis plus récemment en Guyane et en Martinique.

Si les opérations de ZAC témoignent d'un fort engagement des collectivités locales dans la réalisation d'aménagements, elles peuvent conduire à un engagement de la responsabilité financière des communes. C'est l'un des aspects importants des enjeux de l'aménagement en Outre-mer.

Il peut partiellement expliquer pourquoi certaines collectivités fragilisées sur le plan budgétaire n'engagent pas de programmes suffisants de construction de logements.

D'autres stratégies s'élaborent actuellement à l'initiative des régions ou des départements qui en Guyane ou à La Réunion examinent la possibilité de constituer des sociétés publiques locales SPL pour renforcer ou pallier la défaillance des acteurs privés du BTP.

Le lotissement est sous-utilisé alors qu'il pourrait représenter une solution afin de réduire l'étalement urbain anarchique.

---

<sup>32</sup> voir sur ce sujet l'interdiction d'utiliser le bois de Guyane pour la construction dans ce département. Mention est faite de cette interdiction dans le rapport de la commission sociale du Sénat paru le 12 juillet 2011.

---

Certaines communes aux Antilles ou à La Réunion avaient voici 30 ou 40 ans organisé des lotissements sociaux pour permettre l'accueil de populations. Un plan simplifié d'urbanisation du quartier était alors mis en œuvre, assurant la construction par la commune du système réticulaire sommaire souvent limité à la voirie. Ce mode d'aménagement a permis de traiter alors une partie non négligeable de la demande.

### 2.2.2. La résorption de l'habitat insalubre (RHI)

La résorption de l'habitat insalubre est en fait d'une part une procédure de reconnaissance et de traitement de l'insalubrité d'un local servant d'habitation et d'autre part un mode spécifique de financement des opérations d'éradication de ces logements.

#### La reconnaissance et le traitement de l'insalubrité.

La reconnaissance de l'insalubrité relève du code de la santé publique. À ce titre, elle procède, avant tout d'un constat de terrain<sup>33</sup> relatif à la dangerosité d'un logement ou d'un local d'habitation pour ses occupants. L'initiateur de cette procédure peut être l'ARS, le maire, le président de l'EPCI compétent en matière d'habitat ou un occupant de l'immeuble concerné. Le préfet saisit alors le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) qui émet un avis sur la réalité et les causes de l'insalubrité et sur les mesures propres à y remédier (caractère irrémédiable ou non de l'insalubrité du bâtiment).

Le préfet, suivant l'avis du CODERST<sup>34</sup> peut signer un arrêté d'insalubrité de l'immeuble (art L1331-26 du CSP) ou déterminer un périmètre insalubre (art L1331-25 du CSP). Aucun arrêté d'insalubrité n'avait été pris aux Antilles et en Guyane jusqu'à une période récente.

Selon le caractère irrémédiable<sup>35</sup> ou non de l'insalubrité, le préfet choisit alors les voies et moyens pour y mettre fin, notamment en cas de situation remédiable. Il prescrit alors les travaux à réaliser et fixe les délais nécessaires à leur exécution. La faculté offerte au préfet par la notion de périmètre d'insalubrité visait, à l'origine, à conduire des opérations lourdes d'éradication de bidonvilles. Elle n'exigeait pas la production d'arrêtés individuels à l'habitation.

La lourdeur de la première voie (l'arrêté individuel), l'impossibilité d'utiliser la seconde ( le périmètre d'insalubrité) lorsqu'une partie de l'habitat peut être conservée ont suscité dans la pratique l'usage - sauf en Martinique où les autorités ont souhaité s'en tenir à la législation - d'un autre support à l'intervention publique, le « *constat d'insalubrité* » ou encore « *certificat d'insalubrité* ».

D'apparence fragile sur le plan juridique puisque n'ayant pas été créé par la loi, cet outil a été en partie légitimé par la circulaire du 26 juillet 2004. Il a servi à l'engagement de nombreuses opérations de RHI puisque les communes ont ainsi pu demander à l'État d'effectuer ce constat.

---

<sup>33</sup> effectué par le directeur de l'Agence régionale de la santé (ARS) ou par le directeur du service communal d'hygiène et de santé (SCHS)

<sup>34</sup> qui se prononce dans les deux mois suivant sa saisine.

<sup>35</sup> Comme le précise l'article L1331-26 «L'insalubrité d'un bâtiment doit être qualifiée d'irrémédiable lorsqu'il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin, ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction». Le même article ajoute : «Lorsque cette initiative a pour objet de faciliter l'assainissement ou l'aménagement d'un îlot ou d'un groupe d'îlots, le projet d'assainissement ou d'aménagement correspondant est également fourni».

---

La proposition de loi du sénateur Letchimy a abouti à la loi du 23 juin 2011. Celle-ci a apporté à son article 9 une innovation sensible en matière de périmètre prenant notamment en compte des tissus urbains hétérogènes dans le cadre d'un seul et même arrêté. Cette évolution législative a également permis de faciliter l'engagement de démolition de logements grâce à l'indemnisation désormais possible des occupants (dans des conditions de résidence que précisent les premiers articles de la loi).

Si la procédure d'insalubrité relève d'une compétence de santé publique incombant à l'État, une autre procédure conduisant à la démolition d'habitation incombe aux maires au titre de ses pouvoirs de police. La procédure de péril (imminent ou non) que les maires peuvent engager au terme de l'article L. 511-3 du CCH et de danger imminent de l'article L.2212-4 du CGCT n'est que très rarement utilisée dans les DOM.

La loi Vivien du 10 juillet 1970 a simplifié l'expropriation de deux catégories d'immeubles : ceux frappés par un arrêté d'insalubrité irrémédiable (interdits définitivement à l'habitation) et ceux faisant l'objet d'un arrêté de péril ordonnant la démolition ou comportant une interdiction définitive d'habiter<sup>36</sup>. Le préfet peut en effet, sans enquête publique, « *déclarer d'utilité publique l'expropriation des immeubles, parties d'immeubles, installations et terrains* ».

Les constats, évoqués ci-dessus concernant l'état des bâtiments, étayent la décision préfectorale qui mentionne par ailleurs les offres de logement et les indemnités provisionnelles ainsi que les dispositions de mise en œuvre de la mesure.

#### Le financement des opérations de RHI

Si la règle veut que le financement accordé à une opération de RHI dépende du respect de la procédure rappelée supra, dans la pratique, les situations sont très diverses et nombre de communes n'attendent pas la fin de la procédure pour déposer auprès des DEAL des dossiers de demandes de subvention au titre de la RHI<sup>37</sup>.

Le nombre particulièrement faible d'arrêtés d'insalubrité - jusqu'à très récemment ceux-ci n'étaient qu'une petite trentaine par an dans les DOM, 80 à 90 % d'entre eux venant de La Réunion – a conduit aux déblocages de crédits de RHI sur la base de constats partiels ou localisés, sans production d'arrêtés individuels d'insalubrité.

Compte tenu de la compétence étatique dans le domaine de la santé publique, les opérations de RHI font l'objet d'une subvention d'État portée à 80 % du déficit provisionnel, sauf pour les bidonvilles où elle peut atteindre 100%.

La demande de subvention est instruite par les services des DEAL en Outre-mer<sup>38</sup>. Son montant est estimé sur la base du projet déposé et ne fait pas l'objet de réévaluation en cas de dépassement.

Le plafonnement du financement d'État aurait évité la trop grande dérive des coûts souvent constatée.

---

<sup>36</sup> *Rajout apporté par l'ordonnance du 15 décembre 2005 relative aux immeubles insalubres et dangereux.*

<sup>37</sup> *L'article 9 de la loi 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 prévoit de son côté la compétence du Préfet pour constater l'insalubrité au sein des quartiers d'habitat informel.*

<sup>38</sup> *Sauf à Mayotte où ces décisions relèvent directement du ministère de l'Outre-mer.*

Dans les faits, nombre de communes<sup>39</sup> contestent la règle de non-réévaluation, estimant que les bilans de certaines opérations mettent à la charge de la collectivité locale près de 50 % du montant du déficit au lieu des 20 % prévus par la réglementation.

Sources DEAL

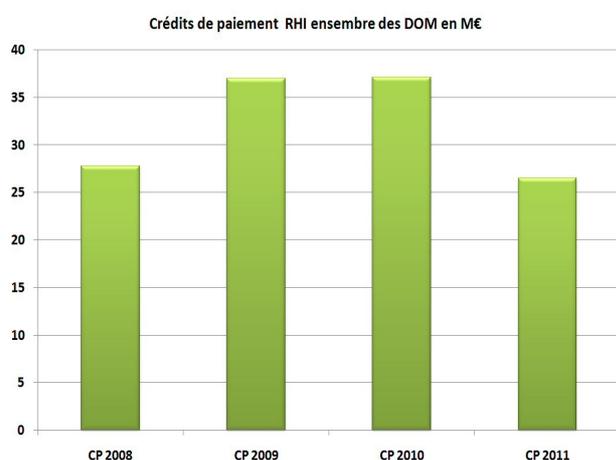
RHI CP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total général
Mayotte	3,6	1,5	3,9	3,0	3,0	5,4	5,4	9,8	6,3	41,9
Guyane	0,5	0,0	0,2	1,3	4,6	3,3	3,8	5,4	1,1	20,2
Guadeloupe	9,2	4,5	8,4	7,5	3,3	5,1	8,9	11,1	14,9	72,9
Martinique	0,9	0,7	1,7	1,5	1,1	1,8	0,7	3,9	2,0	11,4
Réunion	0,0	0,0	0,0	0,0	11,3	11,6	9,0	9,9	14,7	56,5
<b>TOTAL</b>	<b>14,2</b>	<b>6,7</b>	<b>14,2</b>	<b>13,2</b>	<b>23,3</b>	<b>27,2</b>	<b>27,8</b>	<b>40,1</b>	<b>39,0</b>	<b>205,7</b>

En 2011, les crédits de paiement affectés aux RHI ont été portés à 28,5 M€ (36 M€ en AE).

Il est estimé, dans une approche par ratio, que près de 1200 logements par an ont été concernés ces cinq dernières années par des RHI.

Dans les faits, la RHI est un mode de financement associé à une opération d'aménagement et d'assainissement. Ce dispositif s'est avéré très efficace pour éradiquer les poches d'habitat insalubre.

Globalement, la politique de lutte contre l'habitat insalubre menée dans le cadre d'opérations localisées représente selon les années entre 27 et 38 millions d'euros soit environ 12 % de la LBU.



Montants des crédits de paiement des RHI dans l'ensemble des DOM pour les années 2008, 2009 et 2010 et 2011 (prévisions).

<sup>39</sup> Elles en assurent la maîtrise d'ouvrage.

---

L'existence ou la persistance de très nombreuses poches d'insalubrité est en soi une motivation pour agir, mais ces poches témoignent souvent d'un isolement du quartier ou de l'îlot de la vie citadine. Elles sont souvent le lieu de rupture de l'urbanisme de contact, les « déserts urbains » où le repli est la règle.

Le financement des RHI a fait preuve d'une grande efficacité pour mener des opérations de réalisation de réseaux et de raccordements. Il contribue très largement aujourd'hui au succès de la politique de lutte contre l'habitat indigne<sup>40</sup>. Mais si l'insalubrité collective est traitée, l'insalubrité individuelle (au logement) demeure bien souvent.

Mais l'un des attraits de la RHI n'est pas que financier. Si la maîtrise d'ouvrage des opérations revient aux collectivités locales, l'implication de l'Etat en raison de ses compétences en matière de santé publique a parfois conduit certains élus locaux à marquer une certaine réserve dans leur pilotage des opérations.

L'absence de concertation approfondie avec les habitants sur le contenu du projet donne au maître d'ouvrage une grande latitude, mais nuit in fine à l'opération. Ses concessionnaires ou mandataires, le cas échéant,<sup>41</sup> s'exposent à des difficultés qu'ils peinent à éviter. En effet, les aménageurs sont peu rompus au travail d'accompagnement social. Les pouvoirs publics n'ont rendu prioritaire que la démarche d'aide et de suivi des familles. Les maîtres d'ouvrage ne s'engagent pas dans une co-construction partielle du projet avec les habitants.

De fait, les nombreux blocages rencontrés à la suite d'un dialogue des plus appauvris entre le maître d'ouvrage ou son délégataire et les intéressés devraient justifier une profonde réforme de la procédure d'association de la population à l'élaboration du projet et ce, dans la circulaire en cours de réécriture.

L'absence de dialogue est préjudiciable à la réussite même des opérations lorsque celles-ci ne prennent pas en compte les modes de vie des habitants. La disposition des cases SIM<sup>42</sup> à Mayotte ou le besoin de pouvoir assurer une extension de l'habitation à La Réunion constituent des éléments substantiels à intégrer au projet dès sa conception, sauf à encourir le rejet de l'opération par les intéressés.

Les pouvoirs publics, en décidant d'accroître les crédits affectés aux RHI dans le PLF 2012 permettent une intensification de l'action menée à ce titre d'une année sur l'autre. Mais les besoins restent considérables.

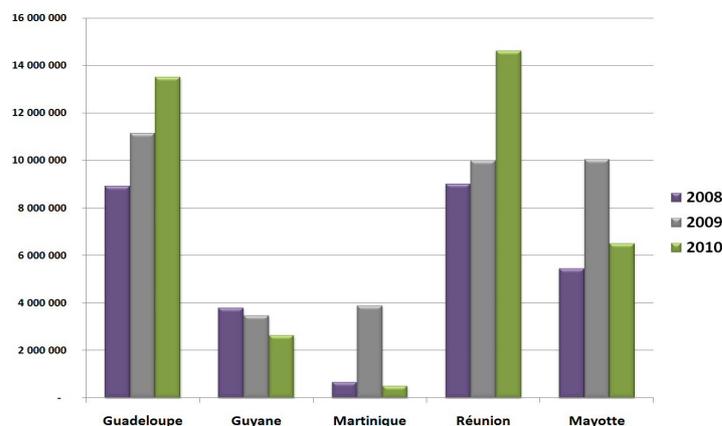
---

<sup>40</sup> *Le PLF 2012 attribue en crédits de paiement à l'action de RHI 31,4 M € contre 22,1 M € en 2010 et en autorisations de d'engagement 36 M € en 2012 contre 26 M € en 2010.*

<sup>41</sup> *Les RHI sont réalisées dans 85 % sous la forme de concession d'aménagement.*

<sup>42</sup> *Appellation liée à sa conception puis sa construction par la Société immobilière de Mayotte (SIM).*

A La Réunion, une politique volontariste de lutte contre l'habitat indigne impliquant davantage les communes et le Conseil général est menée. Les résultats de ce partenariat sont très positifs.



Évolution des crédits de la LBU consacrés aux RHI de 2008 à 2010 par DOM

En Martinique, l'ensemble des opérations engagées depuis 2002 a conduit à une densification des secteurs traités (passage de 23 logements à l'ha en 2002 à 33 en 2010) et à la création de 394 logements<sup>43</sup>.

En Guyane, certaines opérations de RHI ont permis la création de micro-commerces et le développement de services au sein de quartiers jusque-là isolés et repliés sur eux-mêmes.

Dans des quartiers exposés à des risques importants, la RHI permet de mener une action préventive. Elle est également l'outil le plus efficace dès lors qu'un projet vise à « banaliser » un quartier d'habitat insalubre en apportant à ses habitants des conditions d'accès aux réseaux classiques. Mais dans les DOM, elle ne touche que très rarement au bâti.

A Mayotte, la RHI répond prioritairement à des besoins sanitaires lorsqu'elle organise les réseaux d'évacuation des eaux. Elle viabilise les cheminements assurant aux enfants et aux personnes fragiles une possibilité d'échanger avec l'extérieur. Elle assure une meilleure protection des populations.

L'urgence à agir à Mayotte devrait commander d'amplifier les efforts accomplis afin d'assurer, à court ou moyen terme, l'accès à toutes les zones habitées. C'est loin d'être le cas aujourd'hui et, sans un effort exceptionnel dans le financement des RHI, les bidonvilles en forte croissance à Mamoudzou ou Koungou continueront à constituer des enclaves en phase de densification présentant des risques sérieux pour la sécurité publique.

<sup>43</sup> Les quartiers traités en RHI depuis 2002 représentaient initialement 937 logements pour 2217 habitants.



*Absence de RHI dans le bidonville de Kawéni à Mamoudzou (Mayotte)... des pneus comme marches, une évacuation partielle des déchets via le ruissellement de pluie. Ce dernier risque d'impacter les soubassements des habitations.*



*RHI dans le village de Nyambadao à Bandrélé (Mayotte) séparation des flux piétons et évacuation des eaux.*

Un glissement de terrain à Kawéni -le plus grand bidonville de France- pourrait conduire à d'importants dégâts et à de nombreuses pertes de vies humaines. Face à ce type de situation, seule la RHI permet d'agir rapidement, sur la base d'une initiative conjointe État - collectivité locale pour protéger au mieux les populations.

A Mayotte, les opérations de RHI dans le quartier de Tsoundzou 1 à Mamoudzou (ville préfecture) ont apporté les voiries primaires et leurs réseaux ainsi que des espaces publics et des cheminements indispensables, car dissociés des voies d'écoulement des eaux. Cette évolution du quartier a permis le redémarrage d'activités économiques (petits commerces, artisans, présence d'un marché tenu par les femmes en périphérie de la zone).

*Marché intégré à la RHI de Tsoundzou1 à Mamoudzou (Mayotte)*



L'évolution des pratiques et le lien opéré à Mayotte (Mamoudzou) comme à La Réunion (commune de Saint-André) entre rénovation urbaine et RHI ont permis d'améliorer les complémentarités fonctionnelles et de donner une cohérence plus affirmée aux différentes interventions publiques. Il y a là une piste à poursuivre.

---

## La rénovation urbaine

La rénovation urbaine n'est pas une politique récente en Outre-mer, mais elle a connu un développement significatif à partir des années 2004 2005 avec le PNRU.

A l'origine, le PNRU n'était pas, *a priori*, destiné à intégrer les DOM. La présentation par les élus de projets importants sur des quartiers dégradés ou soumis à un risque élevé a justifié l'intégration au sein du programme des quartiers ultra-marins situés en ZUS. Les caractéristiques des sites concernés en Outre-mer sont profondément différentes de celles des sites métropolitains même si les critères de choix de la « géographie prioritaire » sont identiques<sup>44</sup>.

Au cours du PNRU, les préoccupations liées au mauvais état et à la forte perte d'attractivité des centres-villes ont nécessité une évolution dans la pratique de l'ANRU. Celle-ci a ainsi adapté et diversifié les interventions qu'elle générerait pour traiter ponctuellement des quartiers anciens.

Plus récemment, la prise en compte de l'habitat indigne et du parc privé vétuste par l'ANRU dans le cadre du programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) témoigne du souci d'apporter une réponse plus globale aux situations rencontrées.

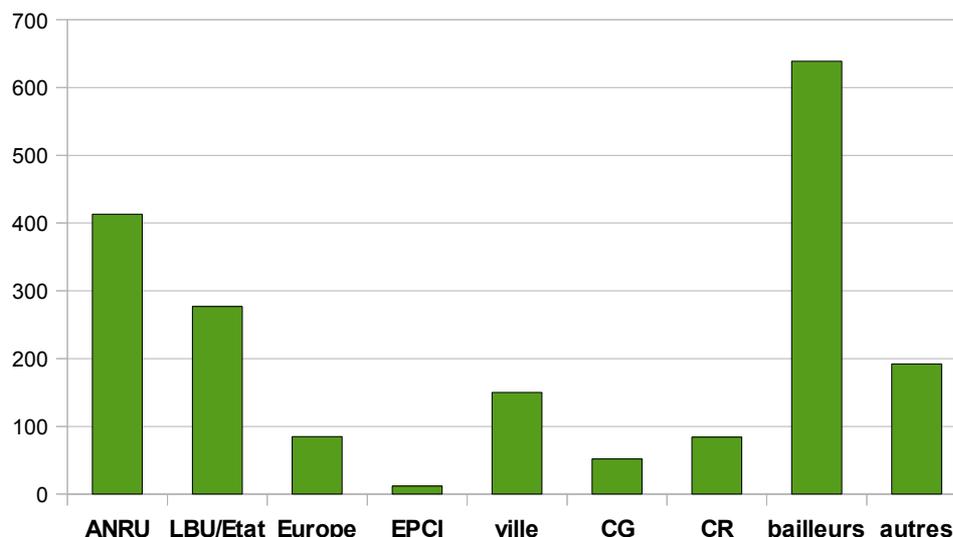
L'intervention de l'ANRU dans les DOM est saluée pour sa grande efficacité dans la mesure où elle apporte un savoir-faire, des professionnels expérimentés et une capacité à convaincre les acteurs pour obtenir ou renforcer leur implication dans des projets complexes.

Les projets financés au titre du PNRU portent pour 640 M€ (45%) sur l'habitat, pour 418 M€ (29%) sur l'aménagement, pour 273 M€ (19%) sur les équipements publics, 2% sur des interventions relatives à l'habitat privé (26 M€) et 5% sur la conduite de projet (66M€).

Les moyens engagés par l'ANRU déclenchent 1,90 milliard de travaux. La contribution de l'Agence représente 22 % du coût total des opérations. La somme de la participation de l'État (LBU – ministère de l'Outre-mer) et des financements de l'ANRU par Action Logement représente 36,8% des investissements. Les bailleurs apportent près de 31,5% des crédits. L'effet de levier des opérations ANRU est donc très significatif pour ces territoires .

---

<sup>44</sup>Zones urbaines sensibles définies à partir de plusieurs critères (taux de chômage, taux de familles monoparentales, taux de scolarisation des enfants, niveau moyen des revenus).



Financement du volet n°1 du PNRU, montants en millions d'euros par contributeurs

Les contributeurs territoriaux financent 16,5 % du total des opérations. Parmi eux, les communes constituent la principale source de financement avec 8,57 % des crédits apportés. L'intervention des EPCI, pourtant souvent compétents pour les politiques de rénovation urbaine, des régions et des départements, sont globalement faibles : EPCI : 0,8%, régions : 4,2%, départements : 2,8%.

Le lancement tardif des programmes<sup>45</sup> en Outre-mer a des conséquences sur les taux des engagements financiers du PNRU. Globalement, celui-ci est engagé à près de 37 % en Outre-mer au 1er octobre 2011 contre 66 % en métropole. La Martinique affiche un taux d'engagement financier de 56 % pour deux opérations situées à Fort-de-France. Elles sont dynamisées par l'existence d'un GIP spécifique portant le projet de rénovation urbaine.

ville (le département est indiqué entre parenthèses)	date de signature convention	coût total	ANRU	LBU Etat	Europe	EPCI	ville	CG	CR	bailleurs	ODC	autres
Saint-Benoit Bras Fusil (LR)	23/12/04	75,6	12,1	14,2	2,4	0	5,4	1,8	0	38,2	0,5	1
Pointe à Pitre (Gua)	17/2/06	454,4	98,7	72,8	19,5		18,8	9,5	30	129,8		
Fort de France Terres Sainville (Mar)	21/11/05	179	48,9	15,6	25,4		23,3	8,9	9,5	29,6		
Le Port Lepervanche (LR)	19/10/07	90,3	12,3	19,3	1,7	6,1	6,1	0,5	0	33,8	0,4	10
Saint-Pierre Ravine Blanche (LR)	19/10/07	131	12	21,6	3,4	3,5	12,3	3	1,9	68,6		4,2
Cayenne village chinois (Guy)	11/2/08	160,8	41,2	25	6,4	0	11,1	3,9	4,8	55,6		12,4
Kourou Europe Bourg (Guy)	11/12/08	47,9	11	7,1	6,6	0	3,9	1,7	2,6	6,7		6,2
Les Abymes (Gua)	3/7/09	373	78,4	44,1	15,4		33,5	10,5	28,9	120,7		
Saint-Denis Camélias Vauban (LR)	23/11/09	130	20,6	21,2	1,9	5,9	17,3	4,5	0	52,1	0,8	5,6
Saint-André Cressonnière (LR)	24/11/09	79,7	21,5	8,5	4,9	0	12,1	3,5	1	26,2	0,4	1,7
Matoury Copaya (Guy)	16/12/09	71,7	20,4	10,6	1,8	0	7,5	1	1,5	23,4		
Fort de France Bon Air (Mar)	11/6/10	39	16,2	9,5			5,9					
Fort de France Portes Caraïbes(1) (Mar)	16/12/11	18,4	5,3									
Mamoudzou M'Gombani (May)	02/11/09	39,6	13	6	0	0	4	5,3	0	7	0,8	3,6
FDI Internat d'excellence (1) (Mar)		5	2									

(1) PNRQAD pour Fort-de-France, opération spécifique pour l'Internat d'excellence. Financement des opérations de rénovation urbaine dans les DOM sources ANRU en millions d'euros

<sup>45</sup> lié, dans la plupart des cas, à la durée de négociation des conventions pluriannuelles.

---

A La Réunion, le taux d'exécution atteint 46 % pour cinq opérations. Notons que l'opération du quartier Bras-Fusil de Saint-Benoît est proche de l'achèvement avec un taux d'engagement financier de 97 %. La Guadeloupe affiche sur le même critère un taux de 33 % pour deux opérations incluses dans l'agglomération de Pointe-à-Pitre (42% pour les opérations menées dans cette commune, 21 % seulement pour celles situées sur la commune des Abymes dont la convention a été signée plus tard).

En Guyane, le PNRU est financièrement engagé à hauteur de 25 % sur trois opérations. Celles de Kourou et Matoury affichent respectivement des taux de 36 et 37 % tandis que Cayenne est à 17 % compte tenu d'un démarrage tardif.

Enfin, à Mayotte, le taux d'engagement financier est de 13 %. Il s'agit du quartier de M'Gombani à Mamoudzou. La convention relative à son financement date de 2009.

L'analyse par poste de dépenses conduit à constater que trois postes affichent globalement sur l'ensemble des DOM un taux d'engagement supérieur au taux moyen de 37 %. Ce sont l'ingénierie (89%), la réhabilitation de logements sociaux (56%) et les équipements publics (47%). Ceux qui marquent un taux d'engagement inférieur à la moyenne sont les démolitions (27%), le travail sur les espaces commerciaux (7%), l'aménagement (31%) ou encore les résidentialisations (30%).

Il reste que la question de la bonne adéquation de certains projets, au regard des besoins actuels et futurs, paraît insuffisamment posée. En effet, s'il n'est pas contestable que l'intervention de l'Agence apporte un bénéfice évident au territoire concerné, la rénovation des quartiers (habitats + espaces extérieurs) sans insertion de ces opérations dans un projet de ville cohérent pose problème. Elle n'atténue qu'à la marge la « ségrégation douce » des populations bien souvent confinées dans l'espace social qu'est le quartier.

L'Agence, dans le passé, en privilégiant une réponse locale, s'est privée d'une évaluation *ex-ante* des effets des politiques proposées.

La reconstruction ou la transformation de quartiers où le logement social domine encore exige d'imposer une réelle mixité sociale sans laquelle l'intérêt de l'opération est réduit. Cette quête de la diversité est complexe, compte tenu des marchés de l'immobilier, du nombre limité de promoteurs, des problèmes de relogements, mais elle est impérative. À défaut, une mixité sociale homéopathique risque fort d'exposer ces quartiers à devoir subir un traitement similaire dans trente ou quarante ans.

Pour sortir d'une logique de « tonneau des Danaïdes », l'Agence pourrait promouvoir des principes relatifs à la ville du futur et faire du thème de l'inclusion le parangon de toutes ces interventions en favorisant une approche globale (de type holistique<sup>46</sup>).

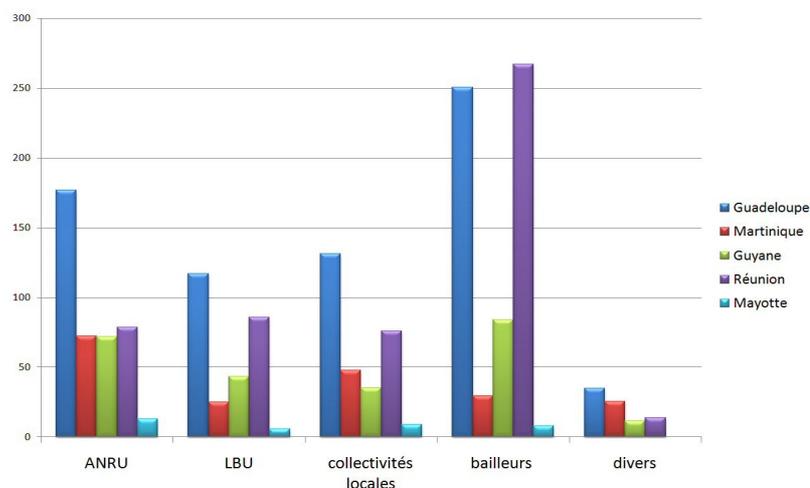
L'intervention de l'ANRU couplée à la LBU est également perceptible sur le nombre de logements traités. 28 629 logements sont pris en compte dans les opérations engagées dans les DOM. 4357 démolitions et 8401 de travaux de résidentialisation bénéficient d'un financement ANRU tandis que 6753 reconstructions et 5968 réhabilitations sont assurées via un financement LBU.

---

<sup>46</sup> *C'est-à-dire en considérant l'objet ville de manière critique en l'analysant de manière approfondie, mais aussi relativement à son environnement direct en prenant en compte les interactions entre ses composantes.*

---

Le solde net est de 2396 logements supplémentaires.



*Ventilation des crédits affectés aux opérations de rénovation urbaine (PNRU+PNRQAD) bénéficiant de l'appui de l'ANRU par type de contributeurs (source ANRU) et par territoires – les montants indiqués sont en millions d'euros -*

Les opérations de rénovation urbaine déclenchent un investissement par logement à hauteur de 65 365 €. Cette somme inclut les équipements publics, les aménagements, les démolitions et les reconstructions.

L'article 6 de la loi du 1er août 2003 de relative au PNRU permet à l'ANRU d'intervenir également en extension de ZUS ou sur un périmètre défini si ses caractéristiques répondent aux critères retenus pour les ZUS intégrées au PNRU. Des opérations ont été réalisées à Fort-de-France, à Pointe-à-Pitre, à Cayenne, aux Abymes et à Kourou selon cette disposition pour intégrer ces spécificités Outre-mer.

ville	coût total	Tx engagement	Nbre logts initiaux	démolitions	Reconstruction	réhabilitation	résidentialisation	nbre de logts in fine
Saint-Benoit Bras Fusil	75,6	97,00%		0	462	429	416	462
Pointe à Pitre	454,4	43,00%	9000	1402	1531	919	1571	9129
Fort de France ville basee Dillon	179	78,00%		80	500	300	2233	420
Le Port Lepervanche	90,3	13,00%	523	210	300	195	195	613
Saint-Pierre Ravine Blanche	131	43,00%	2069	6	778	1145	1339	2841
Cayenne village chinois	160,8	15,00%	922	664	634	218	258	892
Kourou Europe Bourg	47,9	30,00%	750	90	140	0	0	800
Les Abymes	373	5,00%	6863	1044	1177	1607	1185	6996
Saint-Denis Camélias Vauban	130	11,00%	1936	199	293	997	1174	2030
Saint-André Cressonnière	79,7	72,00%	3400	6	327	54	0	3721
Matoury Copaya	71,7	3,00%	240	240	170	0	30	170
Fort de France Bon Air	39	30,00%	318	318	320	0	0	320
Fort de France Portes Caraïbes								0
Mamoudzou M'Gombani	39,6	11,00%	212	98	121	104	0	235
FDInternat d'excellence	5							
<b>TOTAL</b>	<b>1872</b>		<b>26233</b>	<b>4357</b>	<b>6753</b>	<b>5968</b>	<b>8401</b>	<b>28629</b>

*Nombre de logements concernés par les opérations de rénovation urbaine dans les DOM, sources ANRU*

Ainsi les quatre départements d'Outre-mer existants au moment du lancement du PNRU ont bénéficié de l'intervention de l'Agence.

La perspective de la départementalisation de Mayotte (intervenue le 31 mars 2011) a conduit à intégrer au sein du PNRU de manière différée le quartier de M'Gombani de la ville préfecture, Mamoudzou. Les instances de gouvernance sont désormais opérationnelles ; le projet est en phase de démarrage.

Le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés, PNRQAD, issu de la loi Mobilisation pour le logement et lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, comprend au total en Métropole et en Outre-mer, 25 sites expérimentaux en opérationnel et 15 en ingénierie. La Martinique, au titre d'une partie de la ville de Fort-de-France, a été retenue dans le cadre de ce programme. Elle était la seule ville des DOM candidate. L'intervention de l'Agence porte sur un montant de 5,3 millions d'euros et s'étalera de 2010 à 2016.

Cette intervention publique vient rappeler l'existence d'un parc ancien dégradé accueillant une part importante de familles répondant aux critères d'accès au logement social. La phase actuelle d'expérimentation du PNRQAD mérite une grande attention, dans la mesure où nombre d'autres villes ultra-marines possèdent des quartiers en grande difficulté constitués de logements privés dont le confort se dégrade rapidement.

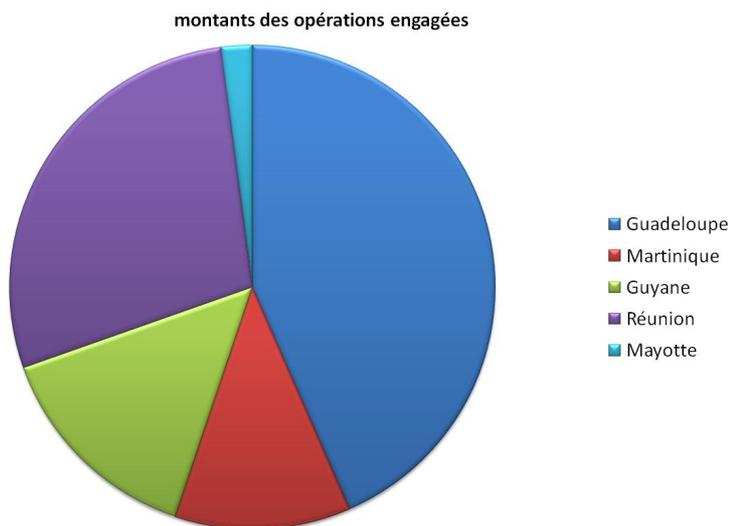
La rénovation urbaine (PNRU ou PNRQAD) dans sa forme actuelle est incomplète pour répondre aux défis urbains auxquels sont confrontés les DOM. Toutefois, le PNRQAD représente le dispositif le plus abouti à ce jour pour penser la ville dans sa globalité.

Les aspects transport, économie, éducation, vie sociale des politiques urbaines s'avèrent tout aussi importants dans un projet urbain que les dispositions mises en œuvre (aménagement, habitat, équipements publics...) des actuels PRU.

---

Sur les 43 milliards de travaux générés par le PNRU, les DOM y contribuent à hauteur de 1,9 milliards d'euros. La population concernée par le PNRU dans les DOM représente 8 % de la population totale de ces départements (contre 4,95 % en métropole) et seulement 4,7 % des investissements totaux du PNRU.

Au sein des DOM concernés, les niveaux d'intervention de l'Agence ont été variables selon les territoires.



*Répartition des crédits par départements dans les conventions ANRU (PNRU1+PNRQAD) (source ANRU)*

Il est à noter que dans le dispositif de financement des opérations, l'Outre-mer dispose d'une spécificité puisque les reconstructions et les réhabilitations sont financées par des crédits de la LBU et non par ceux de l'ANRU comme en métropole.

## **2.3. Les dispositifs d'aides**

### **2.3.1. Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)**

Les Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain existent, sauf à Mayotte<sup>47</sup> « en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation des équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces déjà urbanisés ou qui ont vocation à l'être en vertu des documents d'urbanisme applicables » (article R340-5 du code de l'urbanisme).

Ils réunissent pour ce faire, des financements d'État, de l'Union européenne et des collectivités territoriales.

Les FRAFU ont été récemment réorientés par le décret n°2009-787 du 23 juin 2009 pour assurer la production de foncier aménagé.

---

<sup>47</sup> Mayotte ne dispose pas pour le moment de cet outil. Toutefois, il existe le fonds Mahorais de développement économique, social et culturel qui prend en compte des opérations d'aménagement et de développement durable présentées par des entreprises privées.

---

Deux types de travaux ont vu leur périmètre d'intervention élargi : « *le financement des équipements de viabilisation primaire : équipements structurants dont la réalisation ou le renforcement ne sont pas directement induits par une opération d'aménagement ; le financement d'équipements de viabilisation secondaire : équipements dont la réalisation ou le renforcement sont induits par une opération d'aménagement et qui viennent se raccorder au réseau primaire. Ils ont pour objet de desservir les opérations et sont constitués par les voiries et réseaux divers secondaires* ».

Auparavant, ces financements n'étaient réservés qu'aux secteurs dans lesquels 60 % des logements concernés faisaient l'objet d'une aide de l'État. Cette limitation revenait à exclure la plupart des quartiers d'habitat spontané ou informel et tous les bidonvilles.

Le décret précité permet le financement des travaux de voiries et certaines acquisitions foncières dans le cadre du FRAFU, doté en 2011 de 25,8 millions d'euros de crédits de paiement (32,5 M€ en autorisations de programmes (AE)). Cette dotation était de 20 millions en 2005. L'accroissement des crédits s'avère cependant encore très insuffisant pour contribuer à la croissance de la production de logements.

Les services de l'État ont été conduits à consacrer une part de la ligne budgétaire unique (LBU) gérée par le ministère chargé de l'Outre-mer aux aménagements secondaires (également mentionnés par le décret précité) pour le logement neuf. En 2011, elle était dotée de près de 30 millions d'euros.

Les collectivités territoriales, en principe contributrices à ce fonds, n'ont pas réussi à mobiliser les crédits attendus. La dynamique d'aménagement et d'intervention foncière a, par conséquent, été limitée. Face à un besoin en nette augmentation, le FRAFU n'a pu répondre à la demande, obligeant les acteurs de l'aménagement à utiliser la procédure de RHI, là où le FRAFU aurait dû intervenir.

Cette situation ne saurait se pérenniser sans être très préjudiciable aux opérations nécessaires à la construction de logements, à la banalisation de quartiers anciens auto-construits. L'implication des régions et des départements, demain des collectivités uniques en Martinique et en Guyane, dans ces politiques, nécessite que l'État et les collectivités territoriales examinent à nouveau les conditions d'un partenariat vertueux.

### **2.3.2. Dispositif d'aide à l'amélioration de l'habitat**

#### **Le dispositif d'aides directes**

##### Les propriétaires occupants

L'obsolescence de certains logements et leur dégradation résultent partiellement de l'occupation des habitations par des propriétaires impécunieux. L'action menée en direction des propriétaires occupants, notamment en milieu diffus, grâce aux financements spécifiques issus de la LBU mérite elle aussi d'être renforcée compte tenu de l'état grandissant des besoins.

Une baisse significative du nombre de logements traités est à constater en 2010.

*Nombre de logements privés appartenant à des propriétaires occupants traités via la LBU*

<b>Parc privé PO années</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Guadeloupe	559	854	731	534	558
Martinique	668	544	637	469	201
Guyane	0	87	81	129	80
La Réunion	519	539	558	555	40
Mayotte	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>1746</b>	<b>2024</b>	<b>2007</b>	<b>1687</b>	<b>879</b>

Dans un département comme La Réunion, le nombre de logements habités par des propriétaires occupants bénéficiant de crédits d'amélioration a décliné de manière sensible : 684 logements en 2007, 471 en 2008, 477 en 2009, 289 en 2010. Les crédits d'État pour l'amélioration de l'habitat représentent dans le département en 2011, 7 millions d'euros. Les crédits de rénovation pour les propriétaires occupants sont plafonnés à 20000 € par logement. Les priorités ont trait à la mise en sécurité des habitants, à l'amélioration de l'accessibilité (adaptation au handicap notamment), enfin au confort.

Une des propositions formulées dans le rapport conjoint CGPC/IGA/IGAS de mai 2007<sup>48</sup> permettant aux ménages propriétaires de leur logement, mais sans moyens pour les entretenir, d'en devenir locataires mériterait d'être examinée.

L'habitation serait rachetée par un tiers dans le cadre d'un bail à réhabilitation. Cette proposition permettrait à l'occupant de bénéficier de l'APL.

A La Réunion, si les propriétaires occupants représentent 66% des ménages logés dans le privé, ils sont 73 % en Guadeloupe, 71 % à la Martinique et 57 % en Guyane<sup>49</sup>.

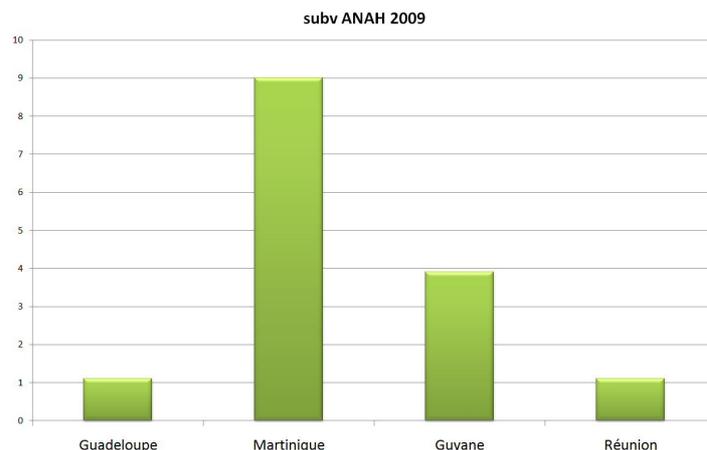
#### Les propriétaires bailleurs

L'amélioration de l'habitat est engagée dans le parc social par les bailleurs, le cas échéant grâce à des prêts spécifiques. Au sein du PNRU, des crédits de résidentialisation (financés par l'ANRU) et surtout de réhabilitation (financés par la LBU) facilitent la réalisation de ces travaux. La défiscalisation en faveur du logement social issue de la loi organique pour le développement de l'Outre mer (LODEOM) porte désormais sur l'offre nouvelle mais aussi sur la réhabilitation.

Le parc privé fait également l'objet de travaux subventionnés. Il s'agit de subventions de l'Agence Nationale pour l'Habitat (ANAH) aux propriétaires bailleurs alors que les aides accordées aux propriétaires occupants relèvent de la seule LBU.

<sup>48</sup> *Rapport sur la lutte contre l'habitat indigne - CGPC n°004886-01 - mai 2007.*

<sup>49</sup> *en Guadeloupe au terme du recensement 2008, les propriétaires occupants représentent 95 431 ménages, les propriétés louées sont 34 057. En Martinique, les premiers sont 86 826, les secondes 34 475. En Guyane les propriétaires occupants sont 26 783, les propriétés louées 20 262. À La Réunion, on dénombre 148 152 propriétaires occupants et 79 467 propriétés louées.*



En 2010, les subventions accordées aux propriétaires bailleurs concernaient 452 logements pour un total de 10,9 M € soit un montant moyen de 24 115 € par logement (contre une subvention moyenne en Métropole pour les propriétaires bailleurs de 8 771 € par logement). En 2009, l'ANAH a versé 15,1 M€ pour l'ensemble des DOM. En 2008, la subvention de l'Agence représentait 22 179 € par logement, soit un total de 11,6 M € de subvention pour 523 logements.

Les modes de financement par l'Agence des opérations d'amélioration de l'habitat ont évolué récemment. Si les DOM relevaient du régime de droit commun pour ce qui est des subventions aux propriétaires bailleurs, la pratique a conduit bien souvent à dé plafonner les montants de travaux compte tenu des spécificités ultramarines.

Le taux moyen de subvention d'une opération (tous financeurs confondus), de près de 70 % avant la réforme a été réduit à moins de 50 % depuis le 1er janvier 2011<sup>50</sup>. Compte tenu des coûts élevés des travaux dans les DOM, cette disposition s'est avérée assez dissuasive. En effet, le concours de l'Agence n'intervient désormais qu'après réalisation d'un diagnostic de travaux ; le taux maximum de subvention est de 35%, le montant des travaux est plafonné, les loyers non conventionnés en sont exclus tout comme les travaux liés à la vétusté qui relèvent désormais d'une réduction fiscale.

La direction de l'Agence estime cependant que 2011 constitue une année de transition au terme de laquelle malgré la baisse des taux de subvention, le nouveau dispositif permettra de rester incitatif en matière d'amélioration de l'habitat.

Le régime des aides de l'ANAH en Outre-mer, à l'occasion de la mise en œuvre au 1er janvier 2011 de sa nouvelle politique, se révèle pourtant préjudiciable. Il relativise les objectifs affichés du nouveau programme défini par l'Agence qui place parmi les priorités : « *La lutte contre l'habitat indigne et très dégradé* » ou encore « *le ciblage de l'aide aux propriétaires bailleurs sur les logements montrant un niveau de dégradation significatif* ».

<sup>50</sup> *Les changements de règles ont également un impact en métropole puisqu'ils s'appliquent de la même façon sur le territoire national, mais le montant des subventions des autres partenaires peut dans certains cas compenser partiellement. La situation des collectivités locales ultramarines ne permet pas de majorer leurs interventions.*

Il est à craindre une baisse sensible des interventions de l'Agence dans les DOM. Les OPAH-RU conservent un mode de financement en provenance de l'ANAH, mais contrairement à la métropole, ces opérations ne peuvent être fortement impulsées par les collectivités locales souvent désargentées.

Cette évolution est d'autant plus préjudiciable que l'amélioration du taux de confort des logements, constatée dans la dernière décennie résultait non seulement de la construction neuve et des réhabilitations du parc HLM, mais aussi d'une politique d'amélioration de l'habitat relativement volontariste impulsée par l'ANAH et mise en oeuvre par les directions départementales de l'équipement (DDE) devenues directions de l'environnement et de l'aménagement (DEAL).

<b>Parc privé PB ANAH années</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Guadeloupe	77	50	62	32	45
Martinique	308	309	288	411	240
Guyane	85	136	120	167	127
La Réunion	22	72	52	50	37
Mayotte	0	0	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>492</b>	<b>567</b>	<b>522</b>	<b>660</b>	<b>449</b>

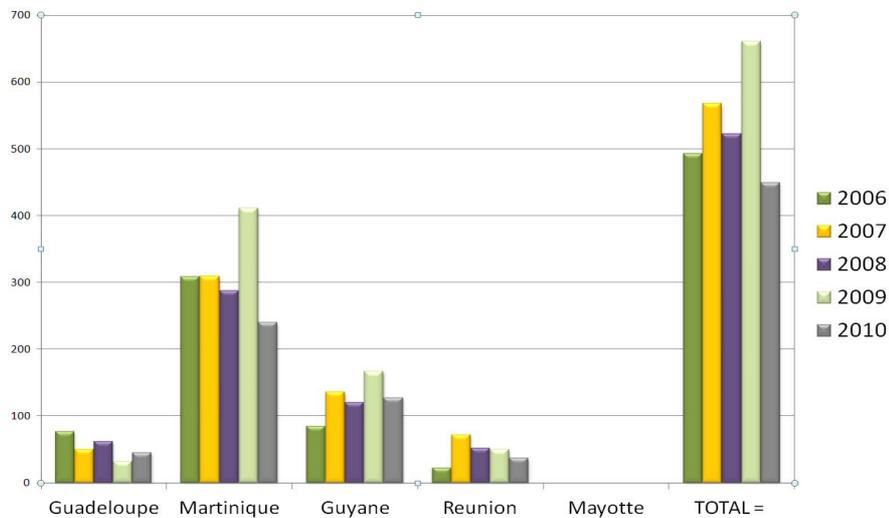
*Nombre de logements privés appartenant à des propriétaires bailleurs traités dans le cadre d'opérations ANAH*

A La Réunion, le programme d'aide à l'amélioration de l'habitat financé pour partie par l'ANAH, pâtit de cette nouvelle donne (11 logements seraient financés en 2011 via le nouveau régime d'aides contre près de 50 précédemment). Le montant des subventions ANAH de 1,2 M €, en 2008 avait déjà diminué en 2010 où il n'a atteint que 0,584 M€ pour 43 logements.

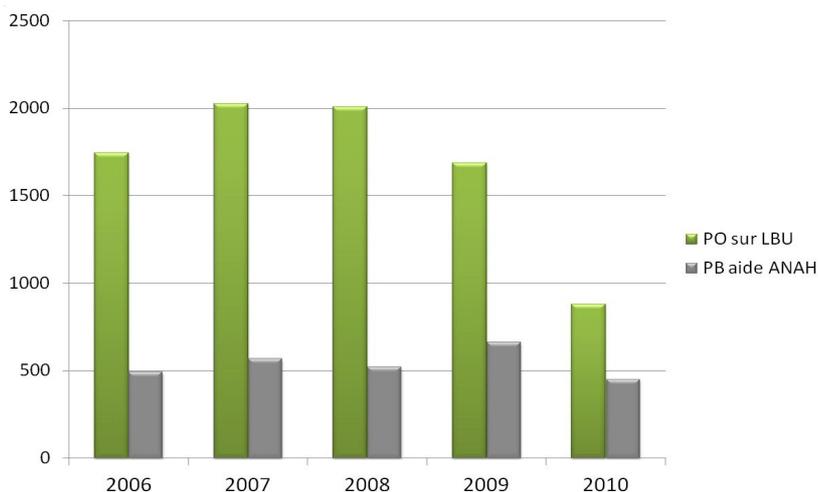
La dernière publication de l'agence AGORAH montre une progression de l'habitat insalubre dans le secteur diffus, et une régression très sensible, là où les stratégies de rénovation urbaine ont été conduites. Le conseil général de La Réunion a engagé une politique spécifique dotée en 2011 de 26 millions d'euros (10 millions en 2008, 17 en 2009)<sup>51</sup>. L'exécutif départemental étudie actuellement la possibilité de réorganiser la filière amélioration de l'habitat. Il estime en effet que les entreprises intervenant dans ce secteur, ne classent pas ces chantiers comme suffisamment prioritaires. Cela engendrerait un retard considérable (de 12 à 18 mois) dans les travaux une fois la décision de financement obtenue.

<sup>51</sup> Il a porté son aide à un maximum de 20 000 € par logement, mais il éprouve des difficultés à faire face à près de 2000 dossiers déposés par an.

Le conseil général envisage donc de créer une société publique locale et d'intervenir plus directement par ce biais. Notons par ailleurs dans ce département un programme spécifique mené conjointement par le conseil général et la Fondation Abbé Pierre pour réhabiliter 600 logements.



Nombre de logements privés appartenant à des propriétaires bailleurs traités via le dispositif de l'ANAH



Nombre de logements concernés par des travaux d'amélioration par année

PO = propriétaires occupants (subvention LBU) / PB = propriétaires bailleurs (subvention ANAH)

---

## Les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat

L'opération programmée d'amélioration de l'habitat est définie par une circulaire du 8 novembre 2002 comme un outil pour remédier à « *des situations de quartiers ou de zones présentant un bâti dégradé, voire indigne, en milieu rural, péri-urbain, ou urbain, dans tous types de bourgs, de villes ou d'agglomérations, et, souvent confrontés à des phénomènes de vacance de logements, de dévalorisation de l'immobilier, d'insuffisance, quantitative et qualitative, de logements, et, enfin, d'insuffisance des équipements publics et ou de déclin des commerces* ».

Nombre de centres anciens dans les DOM pourraient être bénéficiaires de cette procédure.

L'objet même des OPAH de droit commun vise à la création d'une « *dynamique de réhabilitation et de production d'une offre de logements et de services, répondant aux besoins des populations résidentes, tout en préservant la mixité sociale du quartier, en cohérence avec les objectifs du Programme local de l'habitat (PLH), s'il existe, et du Plan local d'urbanisme* ».

Deux éléments caractérisent ces opérations : le dispositif d'incitation en direction des propriétaires bailleurs pour faciliter la réalisation de travaux d'amélioration de l'habitat (adaptation, confort, réduction des pertes d'énergie) et l'implication de la collectivité territoriale dans l'animation de l'opération et dans les actions portant sur les commerces et/ou les espaces publics. Ces OPAH de droit commun ne sont guère pratiquées dans les DOM. L'une des raisons au faible nombre d'OPAH tient à la capacité limitée des communes de participer à leur financement.

Ce dispositif est également mobilisable dans certains quartiers confrontés à des dysfonctionnements urbains et sociaux. Il est alors possible d'activer une OPAH renforcée appelée OPAH-RU (renouvellement urbain). Les OPAH-RU sont trop peu nombreuses en Outre-mer, deux en Martinique (Fort-de-France et Saint-Joseph), une en Guadeloupe (Pointe-à-Pitre), une en Guyane (Cayenne), deux à La Réunion (Saint-Benoît, Le Port).

Le dispositif d'intervention en milieu diffus que constitue l'OPAH-RR (revitalisation rurale) n'est utilisé que par la commune de Trois Bassins à La Réunion.

## Les programmes d'intérêt général

Le programme d'intérêt général repose sur les dispositions du CCH visant à déterminer un programme d'action dans le domaine du logement. L'action d'intérêt général est alors destinée à résoudre des problèmes particuliers dans l'habitat existant.

En Outre-mer, plusieurs PIG ont vu le jour.

A La Réunion, le PIG visait à renforcer la cohésion sociale. Il s'inscrivait dans le cadre de dispositions spécifiques aujourd'hui obsolètes prévues par la circulaire du 5 juillet 2005 relative au volet logement du Plan de cohésion sociale. 600 logements devaient être traités dont 300 locatifs privés et 300 occupés par leurs propriétaires. Ce dispositif impliquant plus fortement l'ANAH a permis aux bénéficiaires de disposer de subventions majorées (65% pour des loyers à caractère social, 80 % pour ceux à caractère très social).

En Guyane, le « *PIG de lutte contre l'habitat insalubre et la vacance des logements privés* » visait exclusivement à l'amélioration de l'habitat. La maîtrise d'ouvrage en a été confiée au

---

conseil général. Son objectif initial visait à la réhabilitation de 100 logements par an dont 20 en sortie de vacance et 80 en sortie d'insalubrité. Il a débuté en 2009 et devait prendre fin en 2012. Il a permis de traiter 25 logements en 2009, 25 en 2010 et seulement 4 en 2011 du fait de la baisse des taux de subvention de l'ANAH.

Le directeur de l'agence PACT de Guyane a informé la mission qu'aucune demande de subvention n'avait été déposée au titre de l'exercice 2011 et que le comité de pilotage du programme d'intérêt général (PIG) départemental venait de décider de cesser ses travaux, compte tenu de ce nouveau contexte. Pourtant, ce programme était doté de 1,5 M€ par an dont 0,1 pour la récupération de logements vacants.

En Martinique, un PIG a vu le jour en mars 2010 sur la commune du Lamentin pour une période de deux ans. Il comporte deux axes principaux : la lutte contre l'habitat indigne et la maîtrise des loyers. Il est prématuré d'en dresser le bilan.

La mission du député M. Serge Letchimy avait en septembre 2009 alerté l'ANAH et souhaité son réinvestissement dans les PIG<sup>52</sup>.

Compte tenu du nombre de logements dégradés en Outre-mer et de l'état assez satisfaisant des logements sociaux, un effort spécifique doit être entrepris pour améliorer l'habitat privé. L'ANAH et l'État via la LBU ont la responsabilité de ces politiques. La mission considère qu'en l'état actuel des moyens affectés, l'objectif d'une réduction significative du nombre des logements privés indignes (hors zone de RHI) ne pourra être atteint.

## **2.4. Les faiblesses constatées dans l'action publique**

### **2.4.1. la faiblesse de l'ingénierie**

L'une des caractéristiques des DOM est l'insuffisance de l'ingénierie locale. Cette carence est préjudiciable à la qualité des opérations d'aménagement, mais aussi à l'efficacité des procédures (durées anormalement longues des RHI).

Les services de l'État, comme les structures d'ingénierie privées, connaissent des taux de rotation des cadres trop rapides. L'ingénierie des collectivités locales est sous-dimensionnée. Si les SEM disposent d'une réelle capacité d'intervention, leurs objectifs sont fixés par des intérêts à court ou moyen terme. Ces sociétés sont en grande partie tournées vers la production de logements neufs. Or, reconstruire la ville nécessite de prendre le temps d'élaborer un projet.

Seule l'absence de capacité des acteurs privés pourrait autoriser une intervention des services des DEAL dans ce domaine. C'est bien le cas à Mayotte et partiellement en Guyane. Cette situation est très partiellement rencontrée aux Antilles et dans une moindre mesure à La Réunion.

---

<sup>52</sup> Extrait du rapport : « La mission demande à l'ANAH d'ouvrir à nouveau, comme cela avait été fait pour le plan de cohésion sociale des PIG sans maîtrise d'ouvrage locale, à maîtrise d'ouvrage ANAH sachant que des financements tiers peuvent être appelés (CAF par exemple) ».

---

L'une des difficultés constatées est l'absence d'équipes pluridisciplinaires. Il y a là une carence souvent préjudiciable dans la mesure où la conception de projets exige d'intégrer des spécificités locales. Celles-ci peuvent avoir trait à l'histoire du lieu, de ses habitants, à des considérations physiques des terrains ou à l'économie du quartier, au maillage associatif, etc.

Pour mettre fin à cette pénurie, il conviendrait de créer des filières de formation afin de préparer des cadres locaux, notamment issus des collectivités locales, à exercer les métiers liés à la politique de la ville (accompagnement social des populations, urbanisme, conception et suivi/pilotage des opérations).

La réussite des actions de rénovation urbaine dépend également de la capacité du maître d'ouvrage à anticiper les relogements et à assurer l'accompagnement des familles concernées, notamment dans le cadre de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale (MOUS). Les moyens humains pour ce faire sont également limités. Aujourd'hui, ils ne permettent pas d'assurer les missions nécessaires à une bonne adhésion des populations aux projets. À Mayotte, par exemple, l'ingénierie doit, pour l'essentiel des questions de politiques urbaines, venir de la Métropole ou de La Réunion.

Les agences d'urbanisme présentes en Guyane, en Martinique, à La Réunion, sont très inégales tant dans leurs moyens que dans leurs approches. Elles représentent pourtant un potentiel insuffisamment employé. La réforme territoriale est susceptible, après 2014, de simplifier la gouvernance de ces structures.

Des partenariats systématiques ou d'autres formes de mutualisation des savoir-faire pourraient être envisagés entre les maîtres d'ouvrage publics (notamment des agences des 50 pas géométriques) tant que l'initiative privée n'est pas en mesure d'apporter aux territoires la compétence attendue.

Les agences d'urbanisme devraient être invitées à réinvestir la question du logement dans les enjeux locaux.

Là où ni les équipes d'ingénierie, ni les aménageurs ne sont en capacité de répondre à la demande, tant en matière de lutte contre l'habitat indigne que de rénovation urbaine que de développement de l'offre de logement, il pourrait être envisagé d'étudier, en complément des opérations engagées, une intervention spécifique de l'État dans le cadre d'opérations d'intérêt national, avec le cas échéant, la création d'un établissement public d'Etat chargé de l'aménagement.

Ce processus pourrait être examiné en Guyane et à Mayotte.

#### **2.4.2. le logement difficile des populations immigrées en situation irrégulière<sup>53</sup>**

Les bidonvilles signalés précédemment s'apparentent à ceux de Bombay ou aux favelas du Brésil. Ils résultent de plusieurs facteurs :

- une carence d'offre de logement,

---

<sup>53</sup> *La question du caractère licite ou non de la présence sur le territoire français de cette population est hors champ de la mission. Elle est ici rappelée de manière factuelle.*

- 
- une population précarisée venant se loger autour de pôles économiques dont elle constitue pour partie la main d'œuvre,
  - une économie qui tolère cet emploi non légal,
  - une impossibilité légale d'accès des populations étrangères clandestines au logement social,
  - l'attrait de la France.

La population clandestine peut s'avérer importante ; les études sur le sujet sont peu nombreuses mais convergentes<sup>54</sup>.

A Mayotte, les interlocuteurs rencontrés évoquent des zones (à Mamoudzou et dans les communes limitrophes) où plus de la moitié de la population est clandestine. Les habitats les plus précaires et souvent les plus récents y ont été érigés par des populations clandestines.

Les Anjouanais<sup>55</sup> sont considérés par les habitants de Mayotte, les Mahorais, comme membres de la même famille. La proximité des Comores, l'histoire qui a longtemps rassemblé ces deux populations forge la notion de « grande famille ». Les Mahorais se considèrent comme titulaires d'une double identité, française et comorienne. Cette considération est importante puisqu'elle facilite l'hospitalité par les familles Mahoraises de clandestins venus des Comores.

Ceux-ci, à leur arrivée lorsqu'ils ne sont pas accueillis « en famille », construisent en brousse des villages spontanés, sas de passage entre le débarquement par la voie maritime (la nuit dans des pirogues en provenance de l'île d'Anjouan située à 60 km) et la ville qui constitue le but ultime pour des personnes venues chercher une activité économique et des services sociaux dispensés en milieu urbain.

La mission a pu se rendre dans le hameau de Mgnambani à Bandrelé et y visiter un de ces villages spontanés. Les forces de police signalent de nombreuses habitations de ce type en brousse conduisant à relever le chiffre de la population vraisemblable de plusieurs dizaines de milliers de personnes.

Des estimations se basant sur la consommation de riz précisent que la population pourrait actuellement se rapprocher des 400 000 habitants<sup>56</sup>, soit plus du double du chiffre issu du recensement 2007. Dans tous les cas, cette population clandestine gagne les villes. La difficulté du recensement tient notamment à la fuite des habitants lors des visites des enquêteurs.

La situation en Guyane est différente. Les autorités préfectorales estiment qu'entre 30 000 et 60 000 clandestins sont présents sur ce territoire<sup>57</sup>. Elles enregistrent au niveau de Saint-Laurent du Maroni près de 900 mouvements de pirogue par jour avec le Surinam voisin.

La gestion des flux migratoires y est plus complexe dans la mesure où les frontières naturelles que constituent les fleuves Maroni (pour le Surinam) et Oyapok (pour le Brésil) sont aisément franchissables. L'extraordinaire croissance de la population résulte pour partie des vagues

---

<sup>54</sup> *Certaines monographies de l'agence d'urbanisme de Guyane ou encore des travaux spécifiques par exemple dans le cadre du PLU de Pamandzi à Mayotte en témoignent.*

<sup>55</sup> *Anjouan est l'une des îles de Comores.*

<sup>56</sup> *Les analyses du service des douanes vont également dans le même sens.*

<sup>57</sup> *Chiffre par le préfet de Guyane cf rapport d'information précité de la commission des affaires sociales du Sénat.*

---

d'immigration successives. L'immensité du territoire facilite le regroupement de ces populations par affinités, c'est-à-dire par origines. La tentation du repli communautaire est ainsi renforcée.

Ainsi s'exerce en Guyane un communautarisme élevé, produit d'histoires différentes entre les populations amérindiennes, les Bushi-Nengué (descendants des esclaves venus du Surinam), les créoles guyanais, les H'mongs (asiatiques venus du Vietnam ou du Laos) ou encore les Brésiliens, Chinois, Surinamais... Chaque écart ou hameau est homogène dans son peuplement.

L'intégration des populations au sein d'un village ou d'une ville est freinée par cette situation. De grands chantiers de travaux publics et la guerre au Suriname ont facilité la venue d'une main d'œuvre temporaire qui se sédentarise.

Cette situation expose les autorités communales à des demandes de services et de raccordements aux équipements publics que les communes ne sont pas en mesure de satisfaire.

Ce constat conduit à considérer que ces populations pratiquent, depuis des décennies, l'auto-aménagement puis l'auto-construction sur des terrains appartenant à des propriétaires consentants, au moins de manière tacite.

La poursuite d'un contrôle renforcé aux frontières (9000 reconduites à la frontière chaque année en Guyane) a une incidence sur les flux<sup>58</sup>, mais se révèle d'une portée extrêmement limitée sur la présence de nombreuses familles établies dont les enfants sont scolarisés.

Face à l'étalement urbain anarchique et aux coûts générés par celui-ci (de nombreux projets de RHI portent sur ces quartiers), il convient d'envisager de réexaminer, dans le cadre des dispositions urbanistiques présentées infra, la possibilité d'organiser de manière satisfaisante les conditions d'installation de ces populations.

Ce changement de pratiques limiterait l'étalement urbain et par voie de conséquence le besoin ultérieur d'opérations de RHI.

### **2.4.3. un foncier difficilement mobilisable**

La question du foncier dans les départements d'Outre-mer n'est pas une question mineure. Elle conditionne la production de logements et engendre des pratiques différentes selon les territoires.

L'une des particularités ultra-marines est la contestation partielle des titres fonciers<sup>59</sup>. Celle-ci résulte soit de l'occupation très ancienne de terrains par les personnes, soit d'une revendication trouvant sa source à l'époque de la colonisation dans une logique de spoliation des biens des propriétaires initiaux par les colons.

---

<sup>58</sup> *Le rapport annuel 2011 de la Cour des comptes en a rappelé les limites (voir sur ce point le chapitre « Les flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin » page 385).*

<sup>59</sup> *50 000 ménages disposeraient d'une habitation sans droit ni titre selon le rapport de M. Letchimy.*

---

## Un foncier public significatif

Les biens publics constituent une partie importante du foncier ultra-marin. En Guyane, il s'agit de la très grande majorité du foncier. Si l'essentiel est constitué par la forêt amazonienne, la partie qui borde les deux routes nationales desservant le nord du département d'Est en Ouest, fait l'objet de convoitise.

Une partie significative de cet espace appartient au domaine privé de l'État. Les autres acteurs publics peuvent être concernés par d'importantes propriétés foncières et particulièrement les communes.

C'est notamment le cas aux Antilles où une partie du foncier communal a pu être mis à la disposition de familles à partir des années 1950 pour faciliter la construction de quartiers pavillonnaires (cf quartier de Dillon à Fort-de-France).

A Mayotte, c'est la collectivité départementale qui a reçu la compétence d'administration du domaine autrefois étatique. Elle a entrepris de reconstituer les titres de propriété, mais rencontre de nombreux obstacles pour y parvenir. La DGFIP (direction générale des finances publiques) a dû récemment prêter son concours aux équipes locales pour rattraper un retard qui devient préjudiciable à l'évolution du territoire.

Le Comité interministériel pour l'Outre-mer du 6 novembre 2009 avait prévu la cession à titre gratuit par l'État de ses terrains « *non utilisés, si ceux-ci sont destinés à accueillir des logements sociaux ou de grands équipements publics* ». Deux années après ce comité, il serait judicieux d'examiner les raisons du retard pris dans ce chantier.

Par ailleurs, la mise en place de conventions d'actions foncières (CAFO) entre les communes et l'État est une mesure intéressante puisqu'elle vise à favoriser la réservation du foncier pour y construire du logement locatif social<sup>60</sup>.

Encore trop peu nombreuses, les CAFO ne trouvent pleinement leur utilité que dans un contexte où un opérateur foncier (de type EPF) peut assurer l'acquisition puis le portage des terrains nécessaires aux opérations envisagées.

## Faciliter la fin des indivisions

La loi du 27 mai 2009 dite LODEOM a prévu à son article 35 la création d'un groupement d'intérêt public visant à reconstituer les titres fonciers actuellement indivis.

Les difficultés liées à la propriété des terrains ont amené les pouvoirs publics à confirmer, dans le cadre du Comité interministériel de l'Outre-mer de 2009, la constitution d'un GIP chargé de régulariser les titres de propriété<sup>61</sup>.

Cette structure vise à rassembler tous les éléments permettant de déterminer la propriété des terrains, et par voie de conséquence, à en faciliter la cession. La mission de préfiguration a

---

<sup>60</sup> En Guadeloupe, huit communes sont engagées dans des conventions CAFO pour un montant d'autorisations d'engagements de 4,18 M€.

<sup>61</sup> Il s'inspire de l'expérience de régularisation des titres en Corse consécutive à la constitution d'un GIP ad-hoc dont la création résulte de la loi du 23 juin 2006 (n°2006-728).

---

conduit le gouvernement à proposer la mise en place de GIP progressivement par département. Le PLF 2012 prévoit de doter cette action d'un million d'euros.

Des initiatives comme celle du conseil général de La Réunion<sup>62</sup>, qui finance, sous conditions de ressources, jusqu'à 3000 € d'aide à une famille pour la régularisation des titres de propriété, sont également intéressantes pour assurer un retour des parcelles concernées dans le droit commun.

#### La question du droit des occupants

Par ailleurs, la question de la propriété foncière ne peut être totalement disjointe de celle de l'occupation actuelle de ces terrains. Les conflits relatifs au droit de l'occupant peuvent donner lieu à un transfert de propriété, par le biais du mécanisme bien connu des civilistes sous le nom d'usucapion ou de prescription acquisitive.

L'article 2272 du code civil dispose en effet : « *Le délai de prescription requis pour acquérir la propriété immobilière est de trente ans* ». Il signifie qu'un occupant sans titre, resté pendant une durée de trente ans sur un terrain, sans que le propriétaire ne se soit manifesté, peut déclarer l'usucapion et obtenir du tribunal de grande instance statuant collégalement, que la propriété du bien soit transmise à l'occupant. La même faculté existe au terme d'un délai de dix ans en cas « *de bonne foi et par juste titre* ».

Les acteurs publics peuvent ainsi se voir dépossédés d'une partie de leur domaine (privé) du fait de leur abstention ou négligence. Le juge n'hésite pas à faire droit aux demandes des propriétaires invoquant cet article du code civil. L'EPAG (Guyane), agissant dans le cadre d'une opération lancée par la commune de Matoury portant sur 83 860 m<sup>2</sup>, vient de voir le juge rappeler cette règle même si, dans le cas d'espèce, l'usucapion a été limitée au terrain de 14016 m<sup>2</sup> réellement utilisé par l'occupant<sup>63</sup>.

La prescription acquisitive permet une régularisation des titres par la voie judiciaire. Elle est susceptible de concerner un certain nombre de propriétés publiques.

#### La zone des 50 pas géométriques

S'ajoute à cette problématique la question de la gestion de la bande des 50 pas géométriques (81,20 m) créée par Colbert. Elle relève d'une propriété étatique bien qu'elle soit constituée, dans les faits, par un important parc de logements privés. De fait, la majorité des occupants sont donc sans titres. En quinze ans, la population implantée sur cette bande de terre a progressé de 15 %.

Le devenir des agences des cinquante pas géométriques<sup>64</sup> aux Antilles est évidemment un enjeu important au terme de la période légale de 17 ans leur permettant d'exécuter leur mission. En Martinique 15000 foyers occupent cette zone. 4500 habitations ont fait l'objet d'une régularisation. En Guadeloupe, sur les 8000 familles concernées 2000 seulement ont accepté les régularisations proposées.

---

<sup>62</sup> Décision n° 75 du Conseil Général du 24 juin 2009.

<sup>63</sup> Arrêt de la Cour d'Appel de Fort de France, chambre détachée de Cayenne 7 septembre 2009 EPAG et ville de Matoury c/ Coralie S.

<sup>64</sup> Créées par la loi no 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'Outre-mer.

---

Le travail entrepris par l'agence des 50 pas géométriques de la Martinique dans le cadre du quartier Volga-plage de Fort-de-France (2400 habitants) paraît relativement exemplaire. Il prévoit notamment la réorganisation complète des circulations, l'assainissement collectif de la zone, la démolition d'une centaine d'habitations, le renfort de la mixité sociale ainsi que la création d'équipements publics. Le foncier est actuellement partagé entre la commune et l'État.

La complexité et le retard pris dans les opérations de régularisation des titres de propriété devraient légitimement plaider pour la pérennisation de ces agences jusqu'au terme des régularisations foncières pour lesquelles elles ont été constituées. Mais il convient de faire évoluer leur statut afin de répondre aux nouveaux besoins des territoires.

La mission suggère dans ses propositions la transformation de ces agences en établissements publics d'aménagement ayant compétence sur la totalité du territoire des communes littorales. Cela pourrait permettre aux deux départements antillais de disposer d'un outil étatique en capacité d'apporter, tant en matière d'ingénierie que d'aménagement, une compétence au service de la rénovation urbaine et du traitement des quartiers d'habitat spontané.

Le programme de rénovation urbaine M'Gombani à Mamoudzou a également permis d'intégrer la zone des 50 pas géométriques dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine. Celle-ci produira la régularisation des statuts d'occupation, l'aménagement, la diversification et la densification du quartier.

#### Les établissements publics fonciers

Les établissements publics fonciers existent dans deux des départements ultra-marins : La Réunion<sup>65</sup> et la Guyane (rôle assuré dans ce département par l'EPAG<sup>66</sup>). Deux autres établissements sont en cours de création en Martinique et Guadeloupe selon le statut d'EPF local.

Une mission confiée durant l'été 2011 au directeur général de l'EPF d'Ile-de-France a été menée à Mayotte, pour étudier les conditions de création d'un EPF. Le rapport remis le 1er octobre 2011<sup>67</sup> propose « *la création rapide d'un EPF d'Etat, à compétence légèrement élargie vers les formes simples d'aménagement pour compte propre* » visant à terme la production de près de 500 logements par an dont la moitié sociaux.

L'utilité des EPF est particulièrement à souligner dans les territoires où la croissance démographique appelle la réalisation d'importants programmes de logements. Elle se justifie encore davantage par le besoin de pouvoir utiliser des procédures dérogatoires au droit commun pour l'appropriation de terrains stratégiques.

Le portage foncier réalisé par un EPF est susceptible d'alléger la charge de ce poste dans le bilan d'aménagement. Cet outil contre la spéculation facilite ainsi la réalisation des opérations.

Enfin, il serait utile d'entreprendre chaque année un recensement systématique des terrains en état d'abandon manifeste afin de permettre aux conseils municipaux de jouer pleinement leur

---

<sup>65</sup> Celui-ci avait acquis au 31 décembre 2010, 222 ha pour un montant global de 69 M€. Les surfaces affectées se répartissent de la façon suivante : 84 ha pour le logement, 48 pour les équipements publics, 40 pour l'économie et 7 pour le tourisme.

<sup>66</sup> L'EPAG a d'ailleurs reçu explicitement dans ses missions celle de lutter contre l'habitat insalubre (art 2 du décret no 96-954 du 31 octobre 1996 portant création de l'Etablissement public d'aménagement en Guyane).

<sup>67</sup> Rapport sur la création d'un outil foncier à Mayotte de M. Gilles Bouvelot, MEDDTL, DHUP, Paris 1er octobre 2011.

---

rôle en matière de libération du foncier disponible. La densification de la ville emprunte cette voie.

#### **2.4.4. l'habitat spontané très difficile à traiter sans moyens exceptionnels**

Les quartiers d'habitat spontané ou informel sont nombreux dans les DOM. Ils caractérisent encore une étape du développement urbain où la collectivité publique ne sait pas, par les mécanismes classiques, absorber l'importante demande sociale s'exprimant en matière de logement.

##### Le temps a solidifié ces quartiers

Les solutions d'aménagement provisoire (camp de réfugiés, bidonvilles, prêt de terrains communaux...) ont toutes été utilisées pour conduire à créer des quartiers de ville aujourd'hui plus ou moins « durcis ».

Ces habitats, parfois très anciens, méritent une grande attention dans la mesure où bien souvent ils ne répondent pas aux normes minimales de confort. Ces constructions informelles (euphémisme pour désigner des constructions illicites ou tolérées hors de la réglementation) auront eu l'extrême vertu de ne pas se montrer trop consommatrices d'espaces.

Elles interrogent car le dispositif de RHI, souvent utilisé, est long et inadapté. Ces quartiers sont souvent concernés par la forte exposition des populations aux risques naturels. Leur profonde transformation, notamment par démolition des logements les plus dangereux, est mal perçue et peu acceptée par la population, présente depuis des décennies, sans avoir vu leur jouissance des lieux contestée.

L'habitat s'y est durci au fur et à mesure des années. Le temps confère aux occupants le sentiment que le bien, même construit sur foncier d'autrui, est leur propriété exclusive (cela a justifié entre autres le vote des premiers articles de la loi du 23 juin 2011 afin d'officialiser le droit à une aide financière aux occupants de bonne foi<sup>68</sup>).

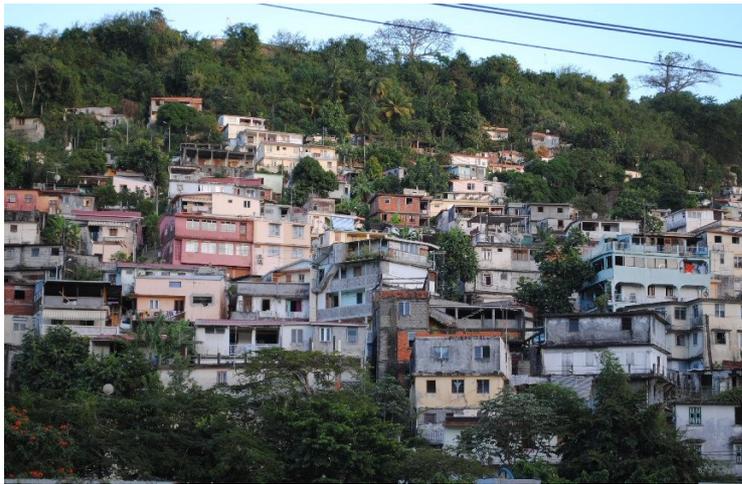
##### Un habitat à traiter dans un cadre rénové

Aux Antilles, les bidonvilles ont moins d'importance et laissent la place à des zones d'habitat informel constituées de logements (précaires à l'origine) durcis au fil du temps par les occupants. L'histoire fait la ville et ses quartiers.

A Fort-de-France, comme à Pointe-à-Pitre, de vastes zones ont été urbanisées avec l'accord tacite ou explicite des municipalités. Il s'agissait alors de faire face à un besoin urgent et de tenter d'organiser, autant que faire ce pouvait, cet aménagement. La disponibilité foncière, l'accord des autorités, la topographie et le relief des lieux commandaient ces opérations.

---

<sup>68</sup> *La reconnaissance de la valeur de bien aux habitations précaires illégales avait été consacrée par la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Oneryildiz c/Turquie (CEDH 18 juin 2002) puis confirmée par la Grande Chambre le 30 novembre 2004.*



Une partie de la population a donc pu construire sa maison, la plupart du temps sur un terrain communal.

Les aménagements primaires diffèrent d'un quartier à l'autre, mais, sont réduits.

A Fort-de-France, le quartier Dillon permet des cheminements aisés alors qu'à Trenelle-Citron (photo), les rues escarpées et étroites

limitent les accès aux habitations déjà partiellement isolées du reste de la ville.

Le quartier est implanté à flanc de morne.

Dans l'agglomération de Pointe-à-Pitre, les quartiers d'habitat spontané succèdent à des ensembles peu fonctionnels de logements sociaux dégradés. Globalement, si l'habitat insalubre diminue, l'habitat indigne subsiste tout de même dans une proportion importante.

Cela explique le caractère inadapté des RHI dans des quartiers qui ont su se doter de certaines commodités et d'éléments de confort. L'électricité, l'eau y sont distribués ; les rejets existent, même si les raccordements ne satisfont que très rarement aux règles de l'art. De plus, la notion de risque, plus forte aux Antilles qu'ailleurs, apporte un certain degré d'urgence à certaines opérations.

#### Inclure ces quartiers dans la ville, associer les habitants à leur évolution

L'un des enjeux pour les quartiers dégradés aux Antilles est celui de leur lien à la ville. Certaines communes comme Pointe-à-Pitre concentrent 73 % d'habitat social. Leurs centres-villes se paupérisent. L'activité économique est reléguée dans des quartiers ou communes périphériques.

L'attractivité diminue. L'avenir de la ville nécessite de bâtir de véritables stratégies territoriales permettant d'ouvrir les quartiers sur la ville, d'assurer entre eux les liaisons nécessaires et de penser leur devenir à l'échelle de l'agglomération. Cette problématique peut être soulevée dans la plupart des villes les plus peuplées des DOM.

Mais concevoir l'évolution de la ville, celle du quartier nécessite d'associer étroitement les habitants à ces projets<sup>69</sup>. Cette exigence sociale s'impose encore plus depuis la reconnaissance d'une stratégie nationale de développement durable impliquant dans les projets les « parties prenantes ».

---

<sup>69</sup> Voir sur ce point la thèse de Marie Benzaglou. *Les exclus, régulateurs de l'action publique. La normalisation limitée de l'espace dans les quartiers insalubres et illégaux des DOM. Et notamment le chapitre « le pouvoir limité des habitants dans la prise de décision »* p 368 et suivantes. Thèse : Ecole nationale des ponts et chaussées - ENPC Paris / Marne-la-Vallée : 2006.

---

Mais au delà de ces principes, l'expérience enseigne que les projets urbains n'emportant pas l'adhésion des populations ou au moins leur consentement se heurtent souvent à d'importantes difficultés de réalisation. Le quartier Boissard<sup>70</sup> dans l'agglomération pointoise en Guadeloupe comme les dix RHI bloquées dans ce département l'illustrent<sup>71</sup>.

#### **2.4.5. Une insuffisante maîtrise des coûts**

L'aménagement comme la construction sont dans les DOM soumis à des conditions très particulières. L'insularité et l'éloignement de la Métropole accroissent sensiblement les coûts des matériaux.

Les normes applicables à la construction de logement, pas encore assez contextualisées, contribuent également à l'élévation des coûts (la réglementation thermique mise en œuvre dans les DOM aurait accru le coût d'un logement de 13% au m<sup>2</sup>, selon les interlocuteurs de la mission). Les spécificités liées aux risques et notamment au risque sismique viennent rappeler que l'économie de la construction en Outre-mer diffère sensiblement de celle rencontrée en Métropole.

La structure des entreprises locales de production est également un élément important puisque la concurrence y est moins forte qu'ailleurs. Les entreprises du bâtiment et des travaux publics ont connu avec la crise des années 2008/2009 une perte de capacité. Les entreprises générales de taille intermédiaire ont été plus déstabilisées que les autres par cette dépression économique.

La concentration du BTP autour de quelques groupes s'en est trouvée renforcée. Il est prématuré de tirer les conséquences de ces restructurations, mais les acteurs publics très prescripteurs dans le domaine de la construction s'en inquiètent dans plusieurs départements.

Le mécanisme de défiscalisation en direction du logement social instauré par la LODEOM est entré pleinement en vitesse de croisière. Ces effets seront à analyser lorsqu'il sera possible d'examiner l'impact des montages cumulant défiscalisation et LBU sur le coût au mètre carré de la construction. Les interlocuteurs de la mission ont attiré l'attention sur l'effet inflationniste que ce mécanisme mal contrôlé pourrait avoir.

De leur côté, les opérations de RHI connaissent des coûts très variables. Sur un même territoire, les montants d'opérations rapportés à la parcelle peuvent varier de 1 à 5. Des surcoûts importants sont à noter en raison des retards. Les collectivités les assument seules (participation de l'État non révisable).

La maintenance et la gestion sont parfois insuffisantes ce qui conduit parfois à de coûteux travaux de réparation.

Certaines opérations ne sont pas achevées (blocage d'un seul propriétaire, refus d'exproprier de la municipalité) et s'avèrent partiellement inutiles et coûteuses.

---

<sup>70</sup> 9000 logements, d'une aire de 65 hectares au sein d'une ZUS de 89 hectares.

<sup>71</sup> Voir sur ce point l'audit de la filière RHI en Guadeloupe effectué par M. Gilles Horenfeld en avril 2007 pour le compte de la DDE analysant l'opposition des habitants à ces opérations.



*photo : Quartier Dubaï à Koungou : RHI bloquée par l'obstination d'un seul propriétaire et par l'inaction de la municipalité.*

Pour rendre possible la disparition progressive des bidonvilles et des poches d'habitat insalubre dans un délai raisonnable (la lettre de mission évoque une décennie), il conviendrait de revoir les affectations de crédits afin de réaliser des progrès sensibles dans toutes les zones repérées, plutôt que de viser la livraison d'opérations « clés en main » dans une partie d'entre elles.

Pour aboutir à une optimisation des crédits d'État comme de ceux des collectivités territoriales, la mission estime que l'instauration d'un suivi contradictoire des opérations ait lieu tous les deux ans. Cette évolution dans le mode de gestion pourrait inciter les maîtres d'ouvrage à procéder le plus souvent possible par allotissement ou par intégration des clauses conditionnelles (tranches) dans les marchés passés.



*En deuxième plan, constructions modulaires dans un quartier de RHI (Commune du Port – La Réunion) photo : mission*

Les opérations menées, dans le cadre contractuel du PNRU, font l'objet d'un suivi régulier et d'un contrôle des coûts qui évitent des dérives majeures et facilitent le respect global du calendrier. La mission considère indispensable, là encore, de rendre

chaque étape d'examen de l'avancement du projet, décisive sur sa poursuite.

D'autres solutions pourraient contribuer à faciliter la réalisation des opérations d'aménagement. Il en est ainsi de la baisse des coûts de construction, de la standardisation de certains types d'habitat ou d'éléments constructifs.

Des solutions existent comme celles pratiquées à La Réunion (commune du Port) où des constructions modulaires ont permis de réduire le coût des logements au m<sup>2</sup> et d'améliorer les délais de livraison<sup>72</sup>. Il y a là une piste insuffisamment explorée, tant pour répondre à la tension sur le logement social, que pour assurer la création de filières économiques permettant l'accès à l'emploi de publics non insérés.

La case SIM (aujourd'hui dépassée puisqu'elle n'a pas bien su prendre en compte les modes de vie mahorais) a constitué à Mayotte dans les années 1980-1990 un mode de logement adapté à la pression démographique d'alors. Sans représenter un modèle absolu, elle incite fortement au réexamen des normes appliquées aux logements et aux systèmes constructifs.



*Exemple concret d'auto-finition en LES: programme en cours de construction à Kourou (opérateur SIMKO) – la livraison laissera à la charge des propriétaires les aménagements intérieurs*

L'auto-construction et l'auto-finition constituent également des pistes intéressantes qu'il conviendrait d'explorer sous l'angle économique<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Un coût de construction brut (gros oeuvre) à 700 € le m<sup>2</sup> a été constaté dans le cadre de certaines constructions modulaires. Le coût moyen des opérations livrées est de 1800 € le m<sup>2</sup>. À La Réunion, le prix pratiqué ces derniers mois est entre 2000 et 2300 € le m<sup>2</sup>.

---

Précisons également que des expériences intéressantes menées notamment par la SIMKO (Kourou en Guyane) existent concernant l'auto finition.

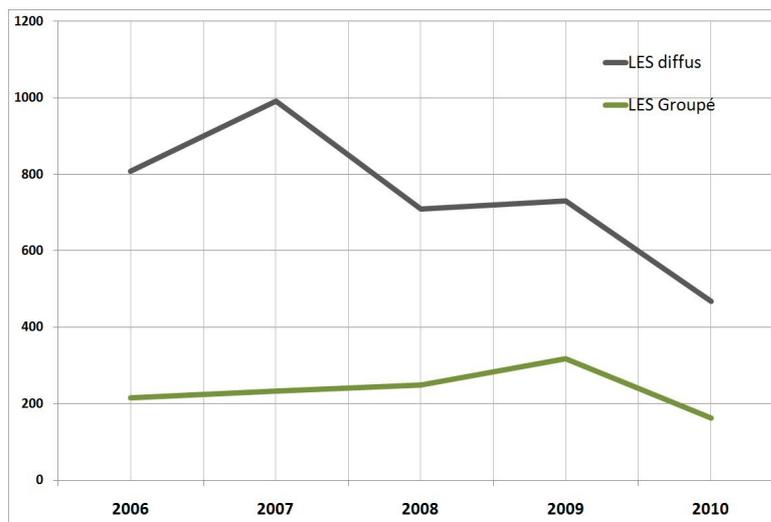
Le logement évolutif social (LES) permet en effet de confier au bénéficiaire la charge de réaliser une partie de l'ouvrage. L'acquéreur doit pour cela respecter des normes et doter le logement de la salubrité et du confort exigés par la réglementation.

Le LES correspond, par ailleurs, à un produit dont il est urgent de réexaminer les conditions de financement. Le nombre de logements livrés dans ce cadre a baissé en cinq ans de 43 % en diffus et de 25 % en groupé.

Au total, la baisse est de 39 % alors que ces prêts accordés aux bénéficiaires constituent un dispositif intermédiaire entre l'auto-construction et l'accès à un logement social classique (en acquisition ou en location).

Les organismes bancaires sont mis en cause pour la difficulté d'accès au crédit des familles modestes. Cela a conduit, dans les dernières années, certaines SEM à jouer un rôle d'établissement de prêts aux particuliers.

Le caractère d'aide à la personne plutôt que d'aide à la pierre est une des critiques les plus souvent soulevées contre le LES. Un cumul avec le PTZ+ aurait l'avantage de rehausser le plafond des opérations, mais il n'apporterait aucun élément supplémentaire pour contrarier la trop grande prudence des banques. Une autre piste pour la relance du LES pourrait être sa bonification dans les périmètres de RHI ou d'opérations inscrites au PNRU.



La relance du LES paraît donc indispensable dès lors qu'il ferait également l'objet d'une « finition réellement encadrée ».

Enfin, devant le besoin constaté et l'aspiration d'une grande partie des demandeurs à la propriété (notamment en raison de l'évolution des structures familiales), il y a lieu d'examiner la demande d'expérimentation de montages originaux dans ce domaine comme ceux proposés en Guadeloupe par la coopérative HLM ou à La Réunion par la Société anonyme d'habitations à

---

<sup>73</sup> Le conseil régional de Guyane dans son plan stratégique adopté le 21 décembre 2010 préconise d' « organiser et aménager des zones dédiées à l'auto-construction ».

---

loyer modéré de La Réunion (SHLMR) pour lancer un produit d'accès sociale en défiscalisation.

#### **2.4.6. L'absence d'une politique de prévention de l'habitat indigne**

A l'exception de La Réunion, les politiques de prévention n'existent pas. Le défi est pourtant de taille. La connaissance de l'insalubrité ou des défauts de confort des logements est essentielle. Mais les collectivités n'ont pas, ou trop peu, investi ce champ de l'action publique.

Elles sont invitées à le faire par la mise en place de plans communaux de lutte contre l'habitat indigne. Une lettre, adressée le 17 mai 2010 par le ministre de la Santé et des sports, par la ministre chargée de l'Outre-mer et par le secrétaire d'État chargé du Logement et de l'urbanisme aux préfets des quatre DOM d'alors, les invite à agir dans ce sens.

Les ministres demandaient aux préfets « *d'inciter les communes de votre département à initier une démarche contractuelle avec l'État et ses partenaires publics, à travers l'élaboration d'un plan communal de lutte contre l'habitat indigne* ». Cet appel aux maires n'a été pour l'instant, que très partiellement entendu, alors qu'il tirait les leçons des réussites réunionnaises et de la nécessaire mobilisation des acteurs autour d'une stratégie. Il annonçait l'engagement d'une politique contractuelle dans ce domaine.

A La Réunion, les élus ont poursuivi depuis quelques années l'effort engagé. La commune de Saint-André a informé la mission de l'engagement d'un Plan communal de lutte contre l'habitat indigne ou insalubre (PCLHI).



*Poche d'habitant insalubre dans la commune de Saint-André (La Réunion)*

L'expérience de la commune de Saint-Paul a prospéré. La communauté d'agglomération de l'Ouest de La Réunion (Territoire Côte Ouest, 179 940 habitants) à laquelle elle appartient, a décidé d'assister les cinq communes qui la composent (Saint-Leu, Trois-Bassins, Saint-Paul, La Possession et Le Port) dans cette démarche.

---

Trois grands axes ont été définis : 1/ la suppression de l'insalubrité sous toutes ses formes, notamment l'insalubrité diffuse, 2/ la mise en place de moyens financiers et réglementaires, 3/ la mise en œuvre d'un programme pluriannuel d'intervention sur six années.

Par ailleurs, la réflexion débutée sous la forme d'ateliers dans le cadre du PCRHI de Saint-Paul intègre des sessions de formation des habitants aux techniques constructives. Parmi les pistes de travail issues des ateliers de ce PCRHI, plusieurs sont originales : « *développer l'auto amélioration et l'auto construction encadrée, inventer la notion « d'insalubrité contrôlée » en favorisant les regroupements permettant ensuite des interventions facilitées, favoriser les regroupements sur des zones équipées plutôt que les traitements en diffus... ».*

Le plan communal de résorption de l'habitat insalubre relève également d'une logique d'implication de toutes les parties prenantes, en jouant sur plusieurs registres vertueux. Le diagnostic y est essentiel.

Dans le cadre du PCRHI de Saint-Paul, il a débouché sur une majoration sensible du nombre de logements insalubres passés de 2 472 unités selon l'enquête de l'agence d'urbanisme AGORAH à 4 060, soit une progression de + 64 %. Rappelons cependant que les définitions des biens recensés diffèrent entre les deux études. AGORAH a évalué les habitats insalubres sur la base de l'aspect extérieur des bâtiments. Le diagnostic du PCRHI examinait *in concreto* l'état des logements.

Cependant, sur le plan méthodologique, les études AGORAH ont conservé entre elles les mêmes bases. La baisse constatée du nombre d'habitats insalubres à La Réunion est donc bien confirmée dans son ampleur.

Ce résultat doit également être mis en perspective avec d'importants programmes de rénovation urbaine comme au Port, à Saint-Pierre ou à Saint-Denis. La situation mérite une mobilisation supplémentaire des collectivités dans la mesure où l'habitat insalubre progresse en secteur diffus, là où il est le plus difficile à combattre.

Le conseil général de La Réunion a réagi à ce phénomène dans le cadre d'un programme d'intérêt général, mais sa politique se cantonne à celle d'un guichet que peuvent solliciter les maires ou les assistantes sociales. L'inégalité des habitants dans l'accès au droit pourrait aboutir à délaisser des zones d'habitat très précaire.

La question des moyens de lutte contre l'habitat insalubre en diffus reste posée. Les actions se heurtent fréquemment à la résistance des occupants âgés qui n'envisagent pas de travaux de mises aux normes de leur logement.

La prévention de l'habitat indigne passe également par une intervention rapide des autorités dès la construction de nouveaux habitats de fortune.

L'absence de police d'urbanisme est générale dans les DOM, bien que les collectivités locales disposent, pour la plupart d'entre elles, d'effectifs nettement supérieurs à la moyenne métropolitaine.

La création d'une telle police est susceptible de rencontrer des réticences, mais elle est impérative. C'est pourquoi, il pourrait être suggéré de lui faire jouer à sa mise en service un rôle essentiellement préventif et informatif, puis de la faire évoluer vers ses fonctions normales.



### 3. Quelle stratégie pour des villes et des agglomérations en « bonne santé » ?

*Des villes « en bonne santé », l'expression est venue du Québec pour préciser l'objectif plutôt que les moyens (le développement durable). Il s'agit, dans la démarche, de ne plus raisonner à court terme dans un cadre de frontières érigées entre disciplines.*

*Chaque acteur, chaque partenaire dans son domaine produit la ville. Il s'agit donc de réfléchir à la responsabilité de chacun, à l'enjeu d'une décision, aux conséquences de celle-ci sur le dynamisme d'un territoire, sur le vécu de ses habitants, sur la nature et la santé.*

*Entre le lancement du PNRU et aujourd'hui, les concepts de développement durable, de responsabilité sociale des organisations ont été largement partagés ; les lois issues du Grenelle de l'Environnement sont venues rappeler que la donne avait changé et qu'elle exige de penser l'avenir du global au local.*

*Cette démarche doit désormais précéder toute définition d'opérations structurelles. C'est le cas pour les projets urbains dans les DOM.*

#### 3.1. tracer l'esquisse 2040 du ou des territoires concernés

Avant d'engager la phase d'élaboration des projets de rénovation urbaine et d'éradication de l'habitat insalubre, et avant la mise en œuvre de la réforme des collectivités territoriales impulsée par la loi du 16 décembre 2010, il convient d'analyser le scénario tendanciel 2040 (projections INSEE) de chaque ville ou agglomération concernée et de tracer les esquisses des possibles politiques urbaines.

Cet exercice est facilité par la production de prévisions<sup>74</sup> INSEE à horizon 2040<sup>75</sup>. Par ailleurs, cette démarche correspond à celle déjà menée par certains édiles<sup>76</sup>. Elle vient en appui à leur besoin de projeter les politiques publiques, afin d'assurer la cohérence entre elles.

En 1983, l'anthropologue Ulf Hannerz<sup>77</sup> invitait à « explorer la ville » pour mieux en comprendre les logiques. L'exercice s'impose, non seulement à l'échelle du quartier, mais aussi de la ville et de l'agglomération. Imaginer ce que sera selon la formule de Burgess<sup>78</sup> la « carrière urbaine du citadin » est essentiel pour préparer, organiser au mieux la ville en devenir.

L'exercice proposé vise à permettre aux élus d'examiner plusieurs « brouillons de ville » avant de s'accorder sur celui qu'ils tenteront de mettre en œuvre.

C'est pourquoi avant d'engager une phase contractuelle, il y a lieu d'envisager une étape de réflexion prospective à l'échelle de l'agglomération pour chacun des territoires concernés, de tracer ainsi la tendance d'évolution naturelle et d'examiner des scénarii contrastés. La géographie prioritaire pour cet exercice serait celle des communes d'au moins 15.000 habitants situées dans une agglomération d'au moins 50.000 habitants.

---

<sup>74</sup> L'outil Omphale de l'INSEE permet de déterminer les besoins en logement d'une population.

<sup>75</sup> Cf Insee Première N°1326 - décembre 2010 « les populations des régions en 2040 ».

<sup>76</sup> Le GIP de Fort de France portait dès l'origine une vision à 20 ans

<sup>77</sup> Ulf Hannerz « explorer la ville, éléments d'anthropologie urbaine », Paris, Ed de Minuit, collection Le sens commun 1983.

<sup>78</sup> Formule utilisée en 1925 par cet auteur appartenant à l'école de Chicago.

---

La DATAR mène en Métropole une réflexion prospective dans le cadre de l'opération « Territoires 2040 ». Le conseil régional de La Réunion dans le cadre de la préparation de son SAR (Schéma Régional d'Aménagement) a présenté, à horizon 2030, un scénario tendanciel et trois autres hypothèses d'évolution du territoire.

En Métropole, de nombreuses collectivités ont entrepris des réflexions analogues à l'instar du chantier ouvert par la consultation d'équipes pluridisciplinaires lancée par le Président de la République dans le cadre du projet de Grand-Paris.

Cette démarche d'analyse des grands enjeux d'un territoire est d'autant plus pertinente que les investissements réalisés par les bailleurs dans le cadre d'une opération de rénovation urbaine ou de RHI sont financés par des emprunts portant sur des durées d'au moins quinze ans. Elles peuvent s'étaler sur 30 (PLS-CDC) ou même 40 ans (PLUS-CDC).

Il ne saurait donc être question de ré-intervenir sur le patrimoine ainsi reconstruit avant la décennie 2040.

L'enseignement tiré du PNRU est le besoin de penser plus globalement la ville, d'intégrer plus fortement des données et des projets qui structurent la ville en devenir et sans lesquelles l'intervention publique pourrait manquer sa cible. Le risque est grand de voir fragilisées d'importantes fonctions urbaines existantes.

Or, la ville est un enjeu sensible « *la forme la plus complexe et raffinée de la civilisation par l'exceptionnelle concentration humaine qu'elle réalise sur un petit espace et par la durée de son cycle* » pour Claude Lévi-Strauss<sup>79</sup>.

Elle n'est donc pas qu'un ensemble de rues et de bâtiments, mais aussi un espace de vie, un espace de construction d'une vie sociale, d'appropriation d'une identité collective, un espace d'acquisition d'un statut. Ces espaces souvent invisibles (entre autres par les relations entre êtres humains, entre groupes sociaux) méritent l'attention des décideurs alors que les choix accomplis façonneront la ville pour au moins 30 ou 50 ans. C'est le sens de la charte de Leipzig sur la ville européenne durable adoptée le 24 mai 2007<sup>80</sup>.

Il est proposé d'organiser cette « esquisse 2040 » dans les DOM sur les sites territoires potentiels de projet. La consultation d'équipes pluridisciplinaires rémunérées en partie par l'ANRU, en partie par le maître d'ouvrage, est envisageable dès 2012. Le rendu de ces contributions à la prospective territoriale pourrait intervenir avant la fin 2012 pour renforcer la convergence des acteurs lors de la phase projet qui suivra.

Le délégué à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, rencontré par la mission, a fait part de son intérêt pour la démarche et a signalé la disponibilité de la délégation interministérielle pour y contribuer en tant que de besoin.

---

<sup>79</sup>C. Lévi-Strauss, *Tristes Tropiques*, Paris, Plon.

<sup>80</sup> Extrait de la Charte : « Pour assurer la durabilité des investissements réalisés dans l'amélioration des qualités urbanistiques, il faudra que ces investissements s'intègrent dans un projet de développement à long terme qui devra, entre autres, couvrir également les investissements privés et publics à venir ».

## **3.2. Une priorité : la réduction significative de l'exposition des populations aux risques**

### **3.2.1. Des territoires particulièrement exposés**

L'une des caractéristiques importantes des DOM, et particulièrement des populations vivant dans des habitats indignes, est une forte exposition aux risques.

Le risque sismique est particulièrement présent aux Antilles où l'on considère qu'une part encore significative de l'habitat social est exposé à un danger majeur en cas de fortes secousses. Ce risque est plus important en Guadeloupe qu'à la Martinique.

La cellule centrale interministérielle d'appui au plan national séisme Antilles estime, sur la base des informations fournies par les bailleurs sociaux, que les dépenses nécessaires à la reconstruction ou au renforcement parasismique des immeubles concernés seraient de l'ordre de 555 millions d'euros en Martinique et près de 800 millions d'euros pour la Guadeloupe.

La nouvelle réglementation, entrée en vigueur le 1er mai 2011, n'a pas modifié l'appréciation du risque sismique puisque le nouveau zonage classe la Guadeloupe, Saint-Martin ainsi que la Martinique en zones de forte sismicité (plus haute valeur sur une échelle de cinq niveaux). La Réunion est classée en zone de faible sismicité, Mayotte en sismicité modérée, la Guyane en très faible sismicité.

Si les règles de construction parasismique applicables désormais (issues des normes européennes Eurocode 8 qui apprécient mieux certaines données techniques comme les effets de dynamique) diffèrent légèrement des précédentes, elles n'emportent pas de conséquences importantes aux Antilles où il est considéré que la norme PS1969, applicable de 1981 à avril 2011, assure un niveau suffisant de sécurité pour les populations logées dans des immeubles construits après 1981.

Les bailleurs de logements sociaux ont été conduits à dresser un bilan des risques. Les diagnostics ont été transmis aux autorités de l'Etat. D'importants programmes de reconstruction ont été engagés. Ils ont été partiellement intégrés au PNRU, notamment dans l'agglomération de Pointe-à-Pitre, très exposée à ce risque. Le grand projet de rénovation urbaine mené dans le cadre du PNRU représente pour la seule intervention sur le logement 449,6 millions d'euros. À la fin mai 2011, 1254 logements avaient été mis en chantier (395 neufs livrés et 505 réhabilités).

L'opération globale vise à la destruction de 2560 logements, dont 1400 classés à très forte ou forte vulnérabilité sismique, au titre de la première phase du Plan Séisme Antilles. La mobilisation des pouvoirs publics – notamment le Plan de relance - a permis par ailleurs, en 2009 et 2010, d'assurer le confortement parasismique de 1836 logements.

En Martinique, l'un des principaux bailleurs, la SIMAR a débuté des travaux de renforcement de 2000 logements. Les besoins portent pour l'ensemble de l'île, sur la somme de 315 millions d'euros pour les démolitions/reconstructions, et à 240 millions d'euros pour la partie confortement.

---

Compte tenu de l'importance du parc de logements sociaux à traiter, il convient de ne pas réduire l'effort engagé dans le cadre des opérations ANRU puisqu'elles contribuent à sécuriser les populations. L'ANRU participe à ce programme à hauteur de 42,8 M€.

Le Fonds national de prévention des risques naturels majeurs (FNPRNM) dit « fonds Barrièr » participe au financement de ces opérations à hauteur de 5 M€ par an depuis l'adoption de la loi portant engagement national pour l'environnement. Compte tenu de l'effet de levier de cette aide, ce sont 1000 à 2000 logements supplémentaires qui feraient l'objet chaque année de travaux de confortement.

Le logement privé, de son côté, ne fait pas l'objet d'un diagnostic obligatoire et systématique au regard du risque sismique.

La prise en compte de ce risque dans le parc privé pourrait être accélérée par l'article 38 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer. Il a permis l'instauration d'une réduction d'impôts pour « *travaux de confortation de logements contre le risque sismique* ».

Le bilan du Plan séisme Antilles<sup>81</sup> précisait « *il est vraisemblable que lors d'un séisme majeur, un grand nombre d'habitations privées s'effondrerait. La réduction de la vulnérabilité du bâti privé n'est pas aujourd'hui un des volets chiffrés du plan séisme Antilles même s'il est de la responsabilité première des propriétaires eux-mêmes et s'il est estimé qu'un grand nombre des victimes pourrait en fonction de l'heure du séisme avoir été surprises à leur domicile* ».

La Cour des comptes dans son rapport annuel 2011 consacrait un chapitre à la gestion des risques naturels dans les départements d'Outre-mer. Elle formulait une remarque pouvant être lue comme une proposition : « *Les particuliers ne disposent pas de moyen commode pour faire diagnostiquer la vulnérabilité de leur habitation et le diagnostic sismique n'est pas obligatoire lors d'une transaction* <sup>82</sup>».

L'absence d'analyse de la résistance de ces bâtiments est regrettable. Un dispositif spécifique de diagnostic devrait être instauré en intégrant une participation de l'ANAH (voir propositions infra).

Le risque d'inondation est présent dans chacun des départements même si, en Guyane, le phénomène de montée des eaux paraît davantage prévisible que dans les autres départements.

---

<sup>81</sup> Synthèse intitulée « *Compte-rendu au gouvernement du Plan Séisme Antilles* »

<sup>82</sup> *Cour des comptes rapport public annuel 2011 « La gestion des risques naturels dans les départements d'Outre-mer » page 413.*

Les phénomènes climatiques responsables des inondations peuvent conduire, dans certains bidonvilles situés sur les hauts<sup>83</sup>, à des pluies torrentielles susceptibles d'inonder des habitations situées en aval.

Dans plusieurs bidonvilles, le risque est la destruction d'habitations : les canaux d'évacuation des eaux pluviales n'y sont constitués actuellement que par les cheminements entre cases.

*Quartier de la Vigie à Pamadzi (Mayotte), phénomènes de ravines attaquant les « fondations » des habitations*



La morphologie des terrains peut être un facteur important d'accentuation du risque.

La recherche d'une proximité des centres économiques contribue à l'implantation de familles installées sur les hauteurs, de manière très précaire et bien souvent sur les terrains les plus dangereux.

Le risque de Tsunami existe dans tous les départements, même s'il semble plus relatif en Guyane. En revanche, les autres départements connaissent ce risque. Il est souvent précisé dans le cadre des plans de prévention des risques naturels. Les îles des Antilles, compte tenu de la jonction de deux plaques tectoniques, sont sans doute les territoires les plus exposés à ce phénomène. En Guadeloupe, 14 000 habitations seraient ainsi exposées au risque de houle cyclonique et situées en zone rouge des PPR.

Le risque cyclonique : Il touche La Réunion et plus encore les deux départements antillais. Il continue de faire l'objet d'une attention dans le cadre des plans de prévention des risques (PPR) et de mesures d'information des populations. Les données météo permettent de prévenir l'apparition d'un tel risque et le cas échéant d'assurer l'évacuation préventive des populations.

La culture du risque et la qualité des dispositifs d'alerte autant que l'existence de lieux-refuges font partie des éléments permettant de réduire l'exposition des populations.

Le risque de glissement de terrain existe partout et a conduit à des évacuations récentes. Il pourrait faire l'objet d'une prévention particulière concernant des zones fortement habitées. Une instrumentation des terrains<sup>84</sup> est possible pour en détecter la mécanique avant un glissement et ainsi pouvoir alerter les populations. Dans un premier temps, une telle instrumentation pourrait être des plus judicieuses dans les quartiers d'habitat spontané les plus peuplés<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> La Vigie à Pamadzi et le centre-ville de Sada à Mayotte ou encore les ravines au Port sur l'île de La Réunion.

<sup>84</sup> Pose de capteurs cinétiques.

<sup>85</sup> De très nombreux quartiers à proximité des centres-villes comme Zamia Carénage à Pointe à Pitre, Mont-Baduel à Cayenne, Trenelle-Citron à Fort-de-France ou Kawéni à Mamoudzou sont fortement exposés à ce risque.

---

Il faut enfin rappeler que le PLU doit, selon l'article L 121-1 du code de l'urbanisme, « *assurer la prévention des risques naturels prévisibles* ». Cette disposition implique particulièrement les élus locaux dans la politique de réduction de ces risques.

La loi du 23 juin 2011 a intégré la problématique du risque en permettant désormais l'intervention du Fonds de prévention des risques naturels majeurs pour la démolition et l'indemnisation d'occupants d'habitations édifiées sans droit ni titre (sous conditions de résidence et de bonne foi) dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines.

Le risque incendie: l'absence de dispositifs électriques individuels dans certaines zones a provoqué des incendies par l'usage de réchauds à gaz mal stabilisés. Ces accidents sont d'autant plus graves que les services de secours accèdent difficilement aux sinistres (trois jeunes garçons décédés par incendie à Kawéni (Mamoudzou-Mayotte) et une jeune fille décédée par incendie à Saint-André (La Réunion) en juin 2011.



*Quartier Bandrajou à Kougou (Mayotte), installations électriques piratées accessibles pour une partie des habitants*

Enfin, les risques sanitaires sont réels<sup>86</sup>, en raison d'eaux stagnantes, d'absence de traitement des eaux usées et des déchets, de la présence de rats ou de la proximité d'autres animaux. La précarité des conditions d'hygiène conduit également à la progression de pathologies sévères.

L'évacuation en urgence des enfants d'un bidonville au Port (La Réunion) au premier semestre 2011 mérite d'être signalée. La découverte d'un taux de plomb très supérieur à la normale dans le sang d'un enfant a permis de constater une plombémie du sol trois fois supérieure en intensité à celle d'un site comme Métaleurope.

---

<sup>86</sup> *La mission a rencontré les responsables des agences régionales de santé en Guadeloupe, en Guyane, à Mayotte et à La Réunion.*



*Quartier Bandrajou à Koungou (Mayotte), égouts à ciel ouvert*

Parmi les cinq premières régions françaises dans le classement des plombémies chez les enfants de 16 ans, la Guadeloupe et la Martinique se classent première et deuxième tandis que La Réunion arrive en cinquième position.

Citons également parmi les risques sanitaires dépendant en partie des conditions d'habitat l'épidémie de dengue aux Antilles en 2010 ou de Chikungunya encore actif à La Réunion.

L'élévation sensible du nombre de cas de pathologies dans les bidonvilles de Koungou (Mayotte) a obligé la directrice de l'agence régionale de santé (ARS) à adresser une lettre d'alerte au président du syndicat intercommunal compétent pour l'assainissement. Elle faisait suite de la découverte de 10 foyers de fièvres typhoïdes dans la commune. La source vraisemblable de la contamination est le ruisseau traversant le principal bidonville.

La question des pathologies et des vecteurs de transmission n'est pas mineure : 17 diagnostics de fièvres typhoïdes constatés à Mayotte du 1er janvier au 21 avril 2011, 433 cas de paludisme, un triplement des cas de leptospirose (pathologie liée au contact avec les animaux ou leurs déjections) au 1er semestre 2011 par rapport à la même période de 2010. Soulignons également pour Mayotte une protection vaccinale très insuffisante<sup>87</sup>.

Il faut, dans ce contexte, souligner ici la qualité du travail entrepris par l'ARS de l'Océan Indien (La Réunion) et particulièrement de sa délégation à Mayotte.

---

<sup>87</sup> *Conclusions de l'enquête de l'institut de veille sanitaire sur la couverture vaccinale à Mayotte en 2010 : « les faibles taux de couverture vaccinale relevés chez les enfants âgés de 7 à 10 ans et chez les adolescents démontrent qu'il existe des groupes non immunisés qui représentent un risque de foyers épidémiques potentiels dont les conséquences en termes de santé publique pourraient être importantes ».*

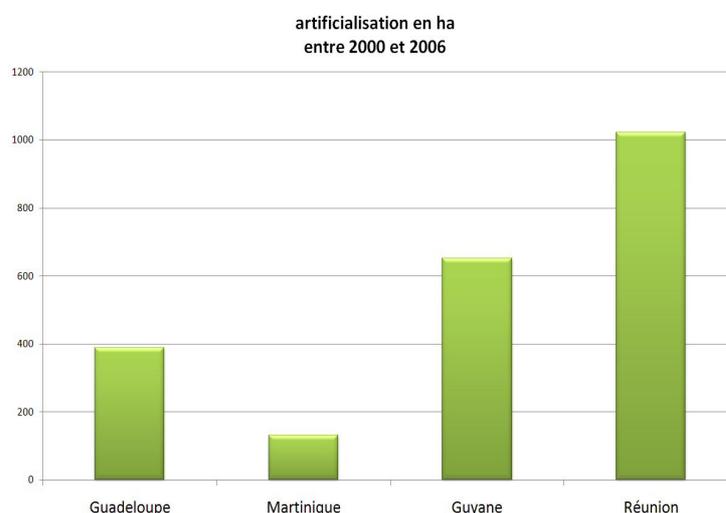


### 3.3. Le développement durable pour enjeu

L'étalement urbain dans les DOM est fort inquiétant au regard des enjeux sociétaux. En effet, à l'exception de la Guyane, les deux départements dont la population va croître de plus de 200 000 habitants d'ici 2040 sont déjà très denses et présentent des caractéristiques physiques contraignantes (parcs naturels, reliefs très accentués, volcan à La Réunion). De fait, la croissance de la population devrait conduire à une densification très importante de la bande littorale.

Mayotte est (départements de la région parisienne mis à part), le deuxième département français par sa densité avec près de 500 habitants au km<sup>2</sup>. La Réunion avec 325 hab/km<sup>2</sup>, la Martinique avec 353 hab/km<sup>2</sup> et la Guadeloupe avec 248 hab/km<sup>2</sup> se situent hors Ile-de-France dans les huit départements français les plus denses.

L'étalement urbain existe également en Guyane, notamment le long de la nationale 1 qui va de Cayenne à Saint-Laurent du Maroni en passant par Kourou. Il est moins perceptible sur le plan de la densité, compte tenu de l'importance des espaces naturels boisés de ce département (dont la superficie est égale à celle du Portugal). Il n'en est pas moins préoccupant.



Les départements d'Outre-mer peuvent-ils s'affranchir de lutter contre l'étalement urbain illicite ? La réponse est évidemment négative. Les dispositions du code de l'urbanisme s'y appliquent. Les SAR devraient, tout comme les PLU, tenter de mettre fin à la surconsommation d'espace, mais le bilan de ces différents documents témoigne d'une vraie difficulté à contenir ce développement.

Comme rappelé supra, il n'existe pas ou peu de polices de l'urbanisme. Les élus locaux peinent à engager les procédures, et pour certains d'entre eux, ferment les yeux devant des atteintes répétées au droit de l'urbanisme<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> À Mayotte, la DEAL estime que près de 50 % des logements sont édifiés sans autorisation préalable.

---

Les conséquences de ces développements anarchiques pèsent sur le court terme lorsque le tourisme se détourne des territoires en raison de leur moindre attrait.

Le coût est aussi élevé à long terme pour la collectivité lorsqu'il faut investir massivement des crédits publics pour raccorder à la ville ces zones d'habitat dispersé.

L'exemple du site Charvein sur la commune de Mana en Guyane est intéressant. Bagne pour « incorrigibles » créé par l'administration pénitentiaire en 1896, il est désaffecté en 1945.

Un camp de réfugiés a été implanté sur cette portion du territoire communal en avril 1987 pour accueillir les populations fuyant le Surinam voisin en pleine guerre civile. Une fois le conflit terminé, les populations sont restées, mais ont pérennisé leur occupation d'un lieu devenu un hameau de la commune (distant de 18 km du centre ville). Sa superficie représentait 11 ha en 1987, 141 ha en 2008. À cette date, il accueillait 1009 habitants<sup>91</sup>.

La population locale, très majoritairement issue du Surinam, attend des autorités locales l'implantation de réseaux<sup>92</sup> et de services (école par exemple). Elle se montre hostile à la scolarisation des enfants dans le bourg principal.



Site de Charvein à Mana (Guyane)

Cette situation résulte manifestement des contraintes d'une urbanisation non maîtrisée. La question de la propriété du sol n'est pas mineure. En Guyane, l'État, principal propriétaire, gagnerait à se montrer exemplaire dans ce domaine.

Mais il n'est pas le seul et le diagnostic du SCOT de l'île de Cayenne résumait à lui seul dans son bilan une pratique répandue : « *la croissance urbaine s'est faite en fonction, soit d'initiatives purement privées fondées sur la spéculation foncière, soit de programmes d'habitat social conduits par des opérateurs publics agissant à leur guise, soit d'habitat spontané* ».

---

<sup>91</sup> In Etude préopérationnelle de la RHI de Charvein à Mana – Diagnostic du site- août 2009, ARUAG.

<sup>92</sup> Le coût a été estimé à 19 M € alors qu'une partie du centre de la commune ne dispose toujours pas d'un réseau d'assainissement.

---

La tendance, actuellement à l'œuvre dans ces territoires, se traduira par un effondrement de leur attractivité dans les prochaines décennies. L'observation de photos aériennes des principales villes des DOM, à dix ans d'intervalle, suffit à convaincre de l'ampleur du phénomène.

L'avis de l'Autorité environnementale sur le SAR de l'île de La Réunion était explicite<sup>93</sup> «*La tache urbaine représentait en 1997, 21 600 hectares, en 2006, 26 000 hectares, or le SAR en vigueur n'autorise que 3 200 hectares d'extension de l'urbanisation* ».

Le département de La Réunion est confronté à une véritable « conquête des Hauts ». Une centaine d'hectares intégrés au sein du Parc national font débat à court terme au sein des communes concernées. Les hauteurs des reliefs littoraux sont en effet prisées car elles rendent plus difficiles le contrôle des constructions et facilitent certaines pratiques de brûlis.

Le SAR de la Guadeloupe affirme avoir, de son côté, pris en compte le besoin « *d'arrêter le mitage du territoire* ». La traduction des intentions constitue une exigence, tant au regard des enjeux de biodiversité du territoire que pour la gestion par les collectivités territoriales des services nécessaires aux habitants.

Cette prise de conscience est primordiale pour un territoire qui n'a pas pu relier ses principales agglomérations par un système organisé et opérationnel de transport.

Il est à noter également la tendance à une partition du territoire entre les zones d'emploi et les zones d'habitat avec comme conséquence des mouvements pendulaires renforcés. Les logiques intercommunales en cours risquent de renforcer dans l'avenir la spatialisation des fonctions.

La question de la compacité de la ville et de son organisation se pose donc particulièrement et de manière urgente dans les DOM.

#### Dans les zones en tension, prévenir l'étalement urbain par l'auto-construction très encadrée : une piste à explorer

Lorsque la collectivité n'est pas en mesure d'apporter une solution au problème de l'habitat des populations, celles-ci s'organisent et pratiquent amplement l'auto-construction. Fortement présente en Métropole dans les années 1960-1970, elle y est devenue plus marginale même si les zones de pénuries notables de logements sociaux voient l'auto-construction et les bidonvilles réapparaître.

Dans les DOM, et particulièrement dans ceux qui connaissent une offre de logements très insuffisante, des populations à bas revenus et une immigration importante, ce processus de création d'habitat spontané et inorganisé reste important, voire se développe. C'est à Mayotte et en Guyane<sup>94</sup> que les bidonvilles et les logements construits de manière illicite souvent en une nuit sont très nombreux. Les quartiers d' « urbanisation pirate », selon le terme de Mike Davis<sup>95</sup> ne sont pas sans poser d'importants problèmes aux autorités.

---

<sup>93</sup> Avis délibéré de l'Autorité Environnementale du 22 octobre 2009 n° 7006-01 page 3.

<sup>94</sup> Voir sur ce point l'étude spécifique intitulée « les territoires de l'exclusion ». Elle a détaillé les six typologies d'habitats concernés par l'urbanisation spontanée. Etude réalisée en septembre 1998 par Carol Aubert, Jean-Marie Brandon et Cyril Dérobert pour AU&S-OGÉPA.

<sup>95</sup> Mike Davis « *Le pire des mondes possibles* » p 39 éditions La découverte 2006 Paris.

---

Leur multiplication ne laisse pas d'inquiéter dans la mesure où ces logements précaires, sans les éléments de confort de base, sont susceptibles de déclencher demain une intervention publique coûteuse de mise aux normes de salubrité.

Une initiative intéressante mérite d'être soulignée. La DEAL de Guyane a passé récemment un marché intitulé « *l'urbanisation spontanée en Guyane, appui à la mise en œuvre de modes d'aménagement alternatifs* ». Centrée sur la ZAC Saint-Maurice et ses alentours à Saint-Laurent du Maroni, cette réflexion vise à permettre au sein de cette ZAC de 4000 logements d'accueillir sur quelques parcelles de l'auto-construction.

Cette démarche qui constitue une première paraît extrêmement prometteuse à la mission. L'inclusion d'une opération d'auto-construction au sein de ce nouveau quartier vise à favoriser une bonne cohabitation des populations.

A Mayotte, dans la commune de Pamandzi, le bidonville de la Vigie démontre que l'auto-construction n'est pas toujours inorganisée ou informelle. Le quartier dispose d'une trame viaire produisant un système réticulaire qui ne tient rien du hasard. Les habitants confient devoir verser chaque mois plusieurs centaines d'euros de « loyer ». Le quartier offrirait ainsi une forte rentabilité à ses initiateurs.

La prolifération d'un habitat spontané paraît telle dans de nombreuses communes que les autorités semblent avoir renoncé tant à prévenir cette urbanisation sauvage qu'à combattre le phénomène dès son apparition. Ce constat est inquiétant et appelle une profonde remise en cause des pratiques.

La notion de durabilité est un critère majeur pour repenser la fabrication de la ville. Son premier objet est d'organiser le développement futur au lieu de subir l'urbanisation anarchique et illicite évoluant par sédimentation.

Les enseignements du rapport Brutland appliqués au DOM peuvent se révéler une vraie source de dynamique sociale et économique si l'on pense aux atouts de ces territoires pour réduire la dépendance énergétique, pour développer une microéconomie résidentielle, pour favoriser des filières courtes, pour concevoir des éco-agri-quartiers, pour organiser des modes doux de déplacements des populations, pour repenser la gestion de l'eau.

Ces territoires, en prenant le train du développement durable très tôt, peuvent devenir des lieux d'exception compte tenu de leurs atouts. C'est un formidable défi qui s'offre à eux.

### **3.4. Une nouvelle politique contractuelle pour relever ces défis**

#### **3.4.1. Créer un contrat de développement territorial urbain basé sur la réduction des risques et la protection de l'environnement**

Penser la ville du futur pour qu'elle soit « une ville en bonne santé » relève d'une logique de développement durable, produit d'une réflexion systémique. Cette approche devrait être appliquée aux opérations de rénovation urbaine comme aux RHI.

---

Le développement durable exige l'implication à un projet de ses « parties prenantes ». L'action entreprise pour faire évoluer la ville devrait être examinée selon les trois « piliers » environnemental, économique et social.

Par ailleurs, compte tenu des particularités des territoires concernés, de la situation notamment financière des collectivités publiques impliquées, de la plus forte vulnérabilité de ces territoires (insulaires pour quatre d'entre eux et soumis à des risques naturels élevés), du revenu moyen des populations de ces départements, il y a lieu de veiller à penser l'avenir du territoire dans une approche holistique.

La ville, en Outre-mer, comme en métropole s'affirme comme multifractale, fragmentée entre des quartiers très identitaires qui constituent souvent le lieu de « racinement » selon le terme de M. Detienne<sup>96</sup>.

La ville « mosaïque » dont les opérations de rénovation urbaine ne traitent que certains quartiers s'avère d'une grande complexité. Les approches récentes notamment en sociologie urbaine montrent le besoin d'analyser les relations d'interaction<sup>97</sup> entre individus, entre quartiers, pour mieux la comprendre. Cette ville qu'il faut projeter n'est-elle pas déjà un écosystème urbain<sup>98</sup> à revisiter ?

Si chaque projet doit conduire le décideur à se questionner sur l'importance de son choix, les contrats dont les conséquences financières portent sur deux décennies au moins méritent cette mise en perspective.

Sur le fond, deux thématiques actuelles devraient présider à l'analyse des projets : la gestion des risques d'une part, la ville durable, c'est-à-dire celle qui assure notamment la mobilité des individus et la limitation de leur empreinte écologique d'autre part. Mais leur contenu doit surtout prendre en compte les « incontournables » des politiques publiques identifiés dans la phase de prospective à 2040.

C'est ainsi que partant des « brouillons de ville » que chaque acteur a en tête, le territoire se donnera un projet partagé, porté par de nombreuses autorités et plus apte à faire consensus pour être mené à terme.

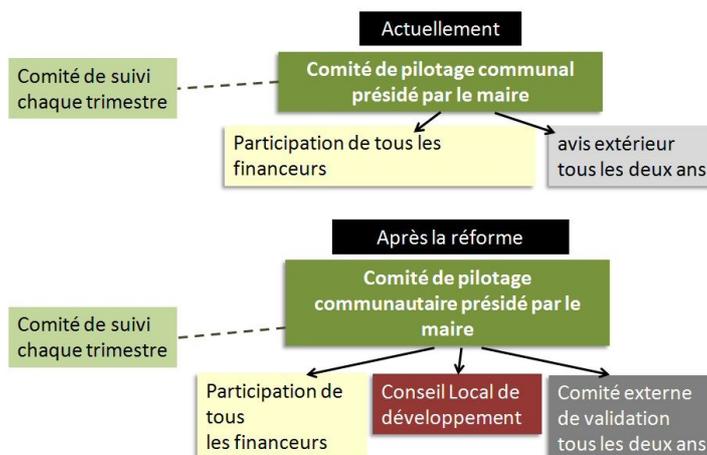
---

<sup>96</sup> « fonder une cité, c'est créer du lien dans et à un lieu, créer du racinement sans que la racine ait eu à préexister » M. Detienne « comment être autochtone... du pur athénien au français raciné » Seuil, Librairie du XXI<sup>ème</sup> siècle, Paris, 2003.

<sup>97</sup> Concept largement développé par Clyde Mitchell « il faut mettre tout le poids de l'analyse sur le contexte interactionnel plutôt que sur le background des individus engagés dans la situation ou sur les cultures au nom desquelles ils interagissent ».

<sup>98</sup> Notion développée par Pascal Gontier.

## Évolution dans le pilotage des opérations



*La particularité du nouveau dispositif serait de permettre au maire de la commune d'accueil du projet de présider le comité de pilotage.*

### 3.4.2. Réformer profondément le cadre d'élaboration et de suivi des politiques urbaines

1 - Pour une démarche plus intégratrice : vers le projet global pour une « ville en bonne santé »

Si les DOM ont été intégrés dans le programme national de rénovation urbaine, l'importance du parc de logement social ainsi que les complexités urbaines liées à un urbanisme non maîtrisé depuis des décennies, exigent de modifier les modes d'intervention.

Les financements accordés aux actions de RHI ont montré leurs limites. L'action combinée du PNRU et d'opérations ciblées d'éradication de l'habitat indigne ont apporté de vraies solutions efficaces comme à La Réunion permettant aujourd'hui, avec l'effort mené par les collectivités locales, de mesurer globalement sur l'île une réduction de près de 30 % de l'habitat insalubre.

La nouveauté à intégrer dans le cadre d'un volet n°2 du PNRU pourrait résulter d'une articulation vertueuse entre l'intervention classique de l'ANRU dans des quartiers d'habitat social dégradé, les opérations de résorption de l'habitat insalubre et la recherche d'intégration aux projets locaux de fonctionnalités nouvelles, indispensables à la ville de demain.

Dans ce cadre, l'ANRU serait positionnée non seulement pour rénover l'urbain constitué, mais pour ajouter une notion de projet global « pour une ville en bonne santé ».

La superficie moyenne considérable des communes ultra-marines nécessite qu'elles engagent cette approche globale à l'échelle de l'agglomération.

---

## 2 - Le PNRU, effet de levier

L'effort considérable que la communauté nationale accomplit dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, n'a pas vocation à être pérennisé. Il constitue la traduction d'une conviction partagée entre acteurs nationaux et locaux, qu'un quartier, qu'un segment de ville doit être repensé, redessiné pour répondre aux enjeux futurs.

Le PNRU ne doit pas devenir un dispositif durable de subvention aux villes mais un cadre de projet. Cela explique pourquoi l'existence d'une seconde phase du programme doit répondre aux objectifs initiaux visant à assurer, via l'intervention de l'ANRU, un effet de levier sur un territoire et lui assurer ensuite un retour dans les mécanismes de droit commun.

Le caractère spécifique de l'intervention de l'ANRU mérite ici d'être rappelé. Il devrait être conforté par un renforcement du partenariat entre l'Agence, les collectivités territoriales compétentes, les opérateurs et toutes les structures ayant compétence à agir dans le cadre de programmes touchant à la réflexion urbaine.

## 3 - Mieux prendre en compte l'intercommunalité

L'émergence de l'intercommunalité constitue l'une des évolutions les plus importantes des politiques locales depuis une dizaine d'années. La création de nombreuses communautés d'agglomération (CA) dans les DOM est un phénomène récent. La montée en charge de leurs compétences est progressive. Ces structures disposent de compétences obligatoires (blocs) instituées par la loi. Parmi les quatre compétences obligatoires, elles assurent notamment l'équilibre social de l'habitat qui comprend, entre autres, l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

Les CA exercent également la politique de la ville dans la communauté via les dispositifs contractuels de développement urbain. À La Réunion, elles sont cinq et couvrent intégralement l'île. Deux sont présentes dans chacun des départements antillais. La Guyane en compte une depuis le 1er janvier 2012, Mayotte aucune.

Leurs recettes proviennent notamment de la dotation d'intercommunalité représentant en 2011, 52,82 € par habitant – la plus basse- pour la CA Territoire de la Côte Ouest (TCO) à La Réunion et jusqu'à 102,44 € à l'habitant – la plus haute- pour la CA Espace Sud de la Martinique. Compte tenu de ces modes de financement, il serait opportun d'impliquer ces structures dans les opérations de renouvellement urbain, a fortiori si celles-ci doivent traiter de l'amélioration de l'habitat.

Certaines CA sont déjà impliquées dans ces actions (cas de la CA TCO à La Réunion, réflexion en cours au sein de CAP Excellence à Pointe-à-Pitre et aux Abymes en Guadeloupe<sup>99</sup>). Les communautés de communes pourraient partiellement jouer un rôle dans ces politiques

---

<sup>99</sup> Voir également les expériences métropolitaines comme celle de la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées citée dans le rapport de la Cour des Comptes de mai 2011 « les aides à la pierre : l'expérience des délégations de l'Etat aux intercommunalités et aux départements » p 99.

---

publiques. Elles couvrent l'essentiel de la Guyane (trois CC<sup>100</sup>), et restent plus marginales aux Antilles (trois en Guadeloupe, une en Martinique), absentes comme tout autre EPCI à fiscalité propre ou additionnelle à Mayotte.

Ces découpages sont appelés à évoluer compte tenu du volontarisme des préfets (pour simplifier la carte des EPCI et en réduire le nombre) et des travaux en cours au sein des Commissions départementales de coopération intercommunale consécutifs à la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010<sup>101</sup>.

Résorber l'habitat indigne nécessite également de prévenir sa réapparition ou même son développement ex nihilo. Cette double exigence devrait être revendiquée par les collectivités souhaitant intégrer la deuxième phase du programme national de rénovation urbaine ou un dispositif contractuel de politique de la ville. En effet, il s'agit ainsi de doter la commune ou l'agglomération des outils de réflexion et d'action sur l'urbain.

#### 4 - Prendre le temps de faire converger les acteurs et les moyens

Pour réussir le projet, il conviendrait de mieux le définir en commun. L'Etat doit veiller au respect de ses priorités puisqu'il est appelé à financer de manière significative les opérations retenues. Son intervention doit s'assurer du caractère durable, non seulement de l'opération envisagée, mais de l'entité urbaine (la ville ou l'agglomération) une fois le projet réalisé.

Ce parti pris permettra de mobiliser les services de l'État détenteurs d'une expérience forte en matière de développement local et de restructuration, tant des tissus industriels qu'urbains. Les composantes transport et vie sociale devront être érigées au rang de composantes indispensables au projet.

Pour autant, la future politique de la ville en Outre-mer doit être singulière et spécifique. Elle se différencie fortement de celle menée ou à venir en Métropole car les priorités en sont profondément différentes. Si les aspects sécurité, éducation, insertion sociale sont importants, ils ne peuvent, dans le cadre du contrat proposé, tenir le même rang que la réduction du risque ou la réduction des situations d'insalubrité.

Les réflexions engagées<sup>102</sup> sur les orientations du volet futur du PNRU se situent à 24 mois au mieux de son éventuel lancement. Cet élément calendaire permet de rechercher une convergence des acteurs. Celle-ci doit permettre une implication optimale des autorités publiques et des partenaires privés.

L'objectif est ainsi d'aboutir à intégrer dans les documents de programmation de chaque structure compétente, la prise en charge des actions relevant stricto sensu de son domaine d'intervention et ce, dans un calendrier connu de tous, permettant une mobilisation active des équipes administratives et techniques et des financements ad-hoc.

Pour assurer cette convergence, il sera préconisé d'associer, très en amont, chacun des acteurs potentiels à la phase diagnostique et de veiller à ce qu'ils soient consultés tout au long du processus itératif d'élaboration du projet.

---

<sup>100</sup> Celle de l'île de Cayenne la CCCL devrait se transformer en Communauté d'agglomération au 1er janvier 2012.

<sup>101</sup> N° 2010-1563.

<sup>102</sup> CES de l'ANRU, CESE, le présent rapport, la mission IGA/IGF/CGEDD/IGAS.

---

Cette démarche visera notamment à associer systématiquement la région, le département, demain les instances de la collectivité unique lorsqu'elle verra le jour, les acteurs fonciers, les EPCI, syndicats intercommunaux ou régies compétents (eau, assainissement, déchets, transports, politique de la ville, etc), les organismes HLM, les sociétés immobilières compétentes, les organismes consulaires concernés, etc. Ainsi, le mode d'élaboration du projet répondrait davantage au processus d'implication des « parties prenantes » préconisé dans le cadre de la mise en place d'une politique de développement durable.

### 5 - Penser la ville et ses centralités

Les interventions de l'ANRU dans les centres-villes en Outre-mer devraient être intégrées dans le PNRU. En effet, la plupart d'entre eux n'assurent plus de réelles mixités sociale et fonctionnelle. Ils constituent des héritages du développement urbain autour de ports dont les activités sont en tout ou en partie reléguées aujourd'hui vers d'autres communes ou d'autres sites.

L'action de la politique de la ville, souvent concentrée sur des quartiers<sup>103</sup> lieux de relégation, au détriment des stratégies de reconquête des centres, est un vrai sujet Outre-mer.

La paupérisation de ces « cœurs de ville » mérite une attention particulière. Ils constituent en effet le premier espace d'interconnaissance, de rapprochement des populations d'une ville. Ils remplissent souvent une fonction symbolique dans l'imaginaire du citoyen, dans l'imaginaire du vivre ensemble, dans l'identité commune<sup>104</sup>. Dans des agglomérations où le mode de vie conduit à consommer davantage les espaces publics, à être en moyenne davantage qu'en métropole à l'extérieur de son habitation, les fonctions des lieux publics sont spécifiques et mériteraient d'être davantage étudiées.

Mais si les centres-villes voient leur attractivité décliner, cette tendance est parfois heureusement contrariée par des initiatives intéressantes comme à Fort-de-France. En effet, la reconquête de la promenade du front de mer a suivi un parti pris audacieux d'implanter un immeuble totem de grande hauteur dans sa partie nord couplée avec l'intervention de l'agence des 50 pas au sud pour rénover le quartier Volga-plage. Elle est complétée par l'intervention sur de nombreux espaces délaissés du centre ville. La rénovation d'espaces publics comme « la Savane » témoigne d'une stratégie locale forte.

Fort de France bénéficie par ailleurs du statut de site pilote du PNRQAD -le seul dans les DOM- qui donne une ampleur particulière à la rénovation urbaine. Celle-ci n'est plus cantonnée aux seuls quartiers d'habitat social.

Cette évolution salubre ne sera sans doute pas suffisante pour préparer totalement la ville préfectorale à ses défis à 20 ou 30 ans, mais elle témoigne de la complexité de la ville et de la difficulté de circonscrire le champ de l'action publique aux seuls quartiers de logement social, alors que le privé loge majoritairement des familles modestes.

---

<sup>103</sup> Lévy-Vroelant. C Ed 2000 « logements de passage, formes, normes, expériences », L'Harmattan.

<sup>104</sup> « Les lieux proches du citoyen sont ceux avec lesquels il s'identifie le plus spontanément, ce sont des espaces de chevauchement presque parfait entre un cadre physique et un sentiment d'appartenance à une collectivité aussi minime soit elle, de laquelle il tire sa première forme d'identité face aux autres plus éloignées » in *Esquisses d'une anthropologie de la ville*, M. Agier ib.

---

Cayenne en Guyane connaît une situation plus difficile à traiter, avec un bâti urbain dégradé à forte valeur patrimoniale, des moyens d'intervention limités, le besoin de conserver son rôle de capitale économique pour ne pas se paupériser davantage. La récente production du SCOT de la communauté de communes du centre littoral est encourageante dans la mesure où elle témoigne d'une vision stratégique partagée.

Saint-Laurent du Maroni est exposée aux mêmes problèmes avec l'acuité d'une pression démographique qui conduit la commune à réaliser, via une SEM locale, l'aménagement d'une ZAC de 4000 logements (ZAC Saint-Maurice).

La commune prépare déjà une opération similaire au nord est de la commune. Ces opérations sont conçues dans une perspective de nouveaux quartiers peu reliés avec le centre ancien qui, lui-même, tourne le dos au fleuve Maroni.

Que deviendra-t-il lorsque la ville qui comptait 35 651 habitants en 2008 atteindra les 150 000 en 2030 ou 2040 ?

La vulnérabilité de ces tissus anciens doit être prise en compte dès aujourd'hui dans le cadre de la réflexion globale que constitue l'intervention en rénovation urbaine.

Pour réussir, elle ne saurait se cantonner à réparer la ville, mais doit viser à lui permettre de se projeter dans le futur.

Pointe-à-Pitre doit pouvoir bénéficier d'une réflexion de ce type<sup>105</sup> alors que de nombreux quartiers de la commune sont en rénovation urbaine soit dans le cadre du PNRU soit par le biais d'opérations de RHI.

Au même moment, le cœur ancien de la commune perd de son attractivité.



*La rénovation en cours à Pointe à Pitre (Guadeloupe) cité Bergelin*

---

<sup>105</sup> Et ainsi poursuivre sa démarche initiale puisqu'elle avait déposé sa candidature au titre du PNRU au titre de la qualité urbaine et de l'articulation entre les différents projets de l'agglomération.

---

Ses commerces déclinent, son état général régresse malgré des interventions publiques conséquentes comme la rénovation récente des abords du marché dans le cadre du PNRU. Quel rôle économique ce quartier de la ville peut-il jouer dans l'avenir ?



*La rénovation ANRU en cours à Pointe-à-Pitre (Guadeloupe) centre-ville, utilisation de friches*

Comment concevoir une nouvelle dynamique pour ce centre historique soumis à la pression urbaine de la commune des Abymes qui, elle aussi, voit sa population régresser entre les deux derniers recensements (59 270 habitants en 2008 contre 63 001 en 1999 pour les Abymes, 17 216 en 2008 et 20 931 en 1999 à Pointe-à-Pitre) ?

Si des outils de droit commun existent comme les actions de revitalisation des centres bourgs<sup>106</sup>, ils se montrent très insuffisants, même couplés aux conventions d'action foncière (CAFO) et à la LBU pour relever le défi posé à de nombreuses communes des DOM.

L'émergence d'une attractivité nouvelle est essentielle à la réussite du projet urbain. Il ne saurait prospérer autrement que dans un cadre d'agglomération. Tel est l'enjeu, en Guadeloupe et ailleurs dans les DOM, où il faut désormais intégrer les centres-villes à la réflexion sur les quartiers en souffrance et leur bâtir une stratégie leur permettant de jouer un rôle phare dans l'avenir.

### **3.4.3. Réformer profondément la procédure RHI, en Outre-mer, l'intégrer dans la politique de rénovation urbaine**

Dans la pratique, de nombreux obstacles ont été constatés dans la conduite des RHI. Le premier a trait à la difficulté de mise en œuvre de la procédure d'expropriation<sup>107</sup> qui est un élément d'application de la loi.

---

<sup>106</sup>subventionnées notamment par des fonds européens PO/Feder 2007/2013 axe 3 objectif 3 rénovation urbaine.

<sup>107</sup> Dont le Conseil constitutionnel a récemment rappelé la validité à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité Décision n° 2010-26 QPC du 17 septembre 2010 SARL L'Office central d'accès au logement)

---

Les opérations de RHI ont été conçues pour remédier à de graves carences dans l'habitat en matière de santé publique. Leur vocation initiale a parfois été occultée au profit d'opérations de rattrapage d'un urbanisme illicite. Dans certains cas, le mécanisme de RHI peut même apparaître, lorsqu'il viabilise des terrains privés, comme la source d'un enrichissement sans cause des propriétaires<sup>108</sup> et occupants. Ces cas sont marginaux, mais leur logique mérite d'être rappelée.

En effet, Il est possible de s'interroger sur les effets pervers et non négligeables du dispositif. Il a été cité à la mission le cas de propriétaires privés d'un terrain à vocation naturelle ou agricole réalisant un cheminement puis louant des parcelles afin de permettre l'implantation de populations sans accès légal au logement social.

Ces initiateurs tentent quelques années plus tard d'obtenir l'intégration de la zone habitée dans une RHI où l'État viendrait prendre en charge 80 à 100% du déficit d'aménagement ( dépenses évitées par le propriétaire). Le terrain, racheté par la collectivité, est ensuite revendu (à bas prix) à son bénéficiaire, l'occupant.

Les bénéficiaires de constructions illicites les voient être régularisées et raccordées aux réseaux. Ils en deviennent propriétaires pour des prix très inférieurs à ceux du marché et peuvent réaliser de considérables plus-values.

Les communes sont également bénéficiaires même si leurs contributions dépassent souvent les 20 % prévus initialement. En effet, une fois l'opération achevée, elles bénéficient de bases fiscales élargies, du paiement de taxes (eau, électricité, déchets...). Elles satisfont la population en ayant été à l'initiative de la RHI et ne pâtiennent d'aucune critique de fond puisqu'elles se refusent, pour la plupart d'entre elles, à mettre en œuvre les expropriations simplifiées et dérogatoires prévues par la loi Vivien. Cette pratique allonge la durée des opérations en raison du refus de mise en œuvre des procédures coercitives.

Si l'urbanisation illicite d'une zone n'expose pas son propriétaire à des sanctions ou à une remise en état des terrains, si l'implantation d'habitats précaires sans autorisation conduit l'État à financer 80 % du déficit des travaux d'implantation des réseaux et de la mise aux normes des habitations (taux de 100 % en zone de bidonville), il y a lieu de s'interroger sur la pertinence d'un dispositif qui pourrait conduire des propriétaires peu scrupuleux à réussir, par ce biais, à valoriser leurs terrains, tout en ayant perçu durant les phases intermédiaires de considérables revenus.

En opérant certains calculs sur la base d'informations collectées auprès de familles logées sur des terrains privés, la mission a pu évaluer l'importance considérable des revenus dégagés par des propriétaires pratiquant de la sorte.

Ces pratiques ont été présentées à la mission par certains de ses interlocuteurs et ce, dans plusieurs DOM. Y mettre fin devient indispensable tant à la fois pour concentrer les crédits de RHI sur les sites prioritaires que pour éteindre la logique perverse de valorisation des constructions illicites.

---

<sup>108</sup> ZAC Cotonnière à Matoury. En Guyane, des terrains situés en limite du parc naturel régional ont été cédés à leurs bénéficiaires 23 € le m<sup>2</sup>. Ils pouvaient être monnayés sur le marché à un prix situé entre 200 et 300 € et ce, sans relever du régime d'imposition des plus-values puisqu'il s'agit de résidences principales et sans rembourser l'État des dépenses d'aménagement du lotissement de fait.

---

Par ailleurs, d'autres critiques sont formulées à l'encontre des opérations de RHI : l'absence d'études de faisabilité qui conduit à lancer la phase d'exécution du projet sans s'être assuré du consentement des habitants à son contenu, l'absence de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale<sup>109</sup> tout au long de l'opération. Pourtant, la phase de dialogue conduirait à mieux analyser les souhaits et les capacités des familles à évoluer dans leur logement, dans leur parcours résidentiel et par conséquent à mieux adapter les propositions formulées.

La RHI a encore bien souvent été considérée comme une opération tellement spécifique qu'elle tient une place marginale dans la réflexion souvent timorée menée par les autorités municipales sur le projet urbain.

Ainsi, plusieurs interlocuteurs ont signalé à la mission des RHI particulièrement difficiles à mener parce que le quartier avait permis à des publics marginalisés, à une partie de l'économie parallèle de s'installer, parce que le proxénétisme y était très présent. Ces périmètres constituent parfois au sein de villes en forte rénovation urbaine des îlots de non droit où se concentrent de nombreux handicaps à l'intégration de ses habitants.

A contrario, il peut être considéré que cette concentration de problèmes sociaux résulte de l'éradication des zones d'habitat insalubre voisines et de la banalisation des zones de RHI déjà traitées.

Cette pratique interroge la question des périmètres souvent trop vastes de ces opérations. Elle questionne sur l'ordre des priorités. L'accessibilité et la pose des réseaux primaires constituent la première phase à considérer pour ouvrir ses quartiers sur la ville.

Certaines opérations de RHI sont apparues injustifiées (contribution étatique portée à 50.000 € à la parcelle alors même que les propriétaires concernés par ces aménagements disposaient d'une aisance financière certaine et d'un confort sensiblement supérieur à la moyenne). De tels faits ont été signalés à la mission dans plusieurs départements ultramarins.

D'autres difficultés dans la mise en œuvre des RHI sont à regretter. La RHI de Boissard dans l'agglomération de Pointe-à-Pitre illustre la difficulté à mener des opérations lourdes et complexes. 25 ans après son lancement, elle se poursuit lentement faute d'expropriation. Son taux d'avancement est de 43%.

Le gel de crédits engagés sur cette opération a été préjudiciable à d'autres sites. Cette expérience, non isolée, justifie un changement de méthode opératoire en choisissant un mode contractuel associé au financement exceptionnel qu'est une RHI. Ce type d'obstacle s'ajoute parfois aux problèmes d'ingénierie urbaine et sociale, au difficile suivi par les services de l'État d'opérations qui s'éternisent et à la logique de subvention déconnectée de la vie du projet.

---

<sup>109</sup> *La limitation des MOUS a trois ans lorsqu'elles existent est aussi un handicap à la compréhension mutuelle entre des habitants et le maître d'ouvrage.*

---

### Assortir le financement de RHI de conditions

Certaines opérations de RHI très largement engagées et réalisées voient leur achèvement contrarié par le refus de la commune de faire prévaloir l'intérêt général sur l'intérêt particulier d'un propriétaire foncier.

Lorsque la commune ne s'engage pas à mettre en œuvre les procédures d'expropriation de la loi Vivien nécessaires à l'opération, elle ne devrait pas être admise à présenter sa candidature au dispositif du PNRU.

A cet effet, les services de l'État pourraient être chargés de contrôler la bonne maintenance par les communes des opérations de RHI déjà réalisées. Il serait inconvenant en effet d'engager des financements pour des communes ne mobilisant pas des moyens à la hauteur de leur capacité d'entretien et de maintenance des réseaux déjà réalisés et financés majoritairement par l'État. Cette étape située avant la contractualisation aurait aussi vocation à faire le point sur les opérations en cours qu'il convient de solder en priorité (poursuite, arrêt...).

Le financement des opérations de RHI a été déconcentré par la circulaire du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure RHI dans les DOM (sauf à Mayotte).

### Donner la priorité au traitement du risque, plafonner les subventions

Grâce à la LBU, les crédits affectés aux RHI ont pu être gérés avec souplesse. Mais plusieurs écueils rendent encore difficile la mise en œuvre des opérations de RHI.

Le premier résulte de la logique de guichet qui conduit les maires à présenter la candidature d'un quartier à ce dispositif. Les services instructeurs sont de fait contraints de prendre en compte les dossiers arrivés à maturité pour engager les crédits.

Cet ordonnancement des faits peut nuire à un traitement prioritaire des urgences en matière d'insalubrité puisque le fait générateur est la volonté municipale et le dépôt d'un dossier-projet.

Par ailleurs, face au développement de bidonvilles en Guyane et à Mayotte, il pourrait être judicieux de définir une programmation pluriannuelle des opérations de RHI isolées, de lier la validation des aides de l'État à un avis du pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne et d'envisager de traiter de manière prioritaire les questions d'accessibilité et de desserte de ces secteurs via des RHI VRD, prioritaires sur toutes les autres dans un département.

Par ailleurs, l'octroi de crédits sans plafonds définis conduit parfois à financer des opérations de qualité mais coûteuse, alors même qu'une limitation de la subvention à la parcelle aurait l'avantage de permettre une densification des zones (lutte contre l'étalement urbain) et l'engagement de davantage d'opérations par an. Cela légitime la recommandation du présent rapport de plafonner les aides.

Le long rappel des dysfonctionnements de la procédure de RHI témoigne du besoin de la réformer.

### 3.5. Cadrer le besoin, mieux financer les opérations, optimiser l'emploi des crédits

« Résorber la quasi-intégralité des poches d'habitat insalubre et spontané existantes à ce jour en Outre-mer à un horizon de 10 ans », telle était l'une des questions posées à la mission. L'évaluation qui suit prend en compte les données collectées par la mission auprès de l'INSEE, des DEAL, des préfetures, des Agences régionales de santé et des aménageurs.

L'évaluation des besoins à laquelle la mission a procédé résulte d'une prise en compte de ratios issus des opérations réalisées ces dernières années dans les DOM. Les montants précisés ci-après ne concernent -sauf exception précisée- que les coûts d'aménagement (démolition, construction des VRD, aménagements des espaces publics, etc.). Seul le financement de l'habitat n'est pas pris en compte à ce stade. Il sera intégré en fin de chapitre dans le cadre d'une approche globale.

Il convient par ailleurs, de préciser que les évaluations présentées ci-dessous visent à permettre un premier cadrage financier des besoins. Les délais laissés à la mission ne lui ont pas permis une investigation plus complète des coûts d'aménagement, ni la réalisation d'un inventaire exhaustif des besoins. L'inventaire des habitats indignes ne sera établi qu'après la mise en œuvre de la loi du 23 juin 2011 qui crée le répertoire départemental, soit dans plusieurs années.

Si les chiffrages présentés ici ne peuvent être considérés que comme des estimations issues des constats et des bilans d'opérations livrés à la mission, ils traduisent un ordre de grandeur des besoins à satisfaire qui apparaît pertinent.

#### L'habitat de fortune

Il a été considéré que tous les habitats de fortune devaient être reconstruits. La mission a évalué à près de 32000 € le montant moyen des travaux d'aménagement et à 20000 € le montant de la participation de l'État au déficit des opérations nécessaires à l'éradication de ce type d'habitat. Ces valeurs moyennes ont ensuite été déclinées par département selon les montants connus issus d'opérations récentes.

#### RHI sur habitats de fortune

	Nombre d'habitats de fortune	taux rectification et pondération	nbre final logts	montant moy au logement	total coûts	montant imputé à l'Etat	coût final Etat en €
Guadeloupe	1 613	1,00	1 613	64 380	103 844 940	23 000	37 099 000
Martinique	2 617	1,00	2 617	63 000	164 871 000	39 000	102 063 000
Guyane	2 712	1,00	2 712	40 000	108 480 000	23 000	62 376 000
La Réunion	2 633	1,00	2 633	60 000	157 980 000	31 500	82 939 500
Mayotte	17 013	1,00	17 013	18 300	311 337 900	14 640	249 070 320
<b>TOTAL 5 DOM</b>	<b>26 588</b>		<b>26 588</b>	<b>31 838</b>	<b>846 513 840</b>	<b>20 067</b>	<b>533 547 820</b>

## L'habitat en bois

Pour l'habitat en bois la mission a pris en compte 50 % du chiffre total issu du recensement, dans la mesure où une part des maisons en bois, par exemple en Guyane, sont de qualité ou que certaines maisons modernes utilisent ce matériau.

Dans les autres cas, il peut s'agir d'habitats en bois et tôles qui, bien souvent, n'offrent pas les conditions pour une vie décente. Le montant moyen de travaux a été estimé à 42 800 € pour une participation d'État estimée à 19 000€. Le montant de travaux s'explique par le fait qu'une partie importante de cet habitat est situé dans l'un des quatre DOM existants au 1er janvier 2011 et peu à Mayotte. Les coûts d'intervention dans les DOM historiques sont en effet plus élevés.

La participation d'État est ajustée à la baisse par rapport à l'habitat de fortune dans la mesure où une partie des bilans d'aménagement pourra bénéficier des cessions foncières aux bénéficiaires. Ces habitations sont plus rarement situées en zones de risque.

### **RHI sur habitat en bois**

	habitats en bois recensés	taux rectification et pondération	nbrefinal logts	montant moy au logement	total coûts	montant imputé à l'Etat	coût final Etat en €
Guadeloupe	8 440	0,50	4 220	50 000	211 000 000	18 000	75 960 000
Martinique	5 326	0,50	2 663	48 000	127 824 000	21 000	55 923 000
Guyane	10 432	0,40	4 173	31 000	129 356 800	18 000	75 110 400
La Réunion	11 575	0,40	4 630	55 000	254 650 000	22 000	101 860 000
Mayotte	2 020	0,90	1 818	15 000	27 270 000	14 000	25 452 000
TOTAL 5 DOM	37 793		17 504	42 853	750 100 800	19 098	334 305 400

## Habitat constitué de cases traditionnelles

En ce qui concerne les cases traditionnelles, la mission a choisi de ne retenir une intervention que sur 30 % d'entre elles. En effet, elles représentent pour partie l'habitat durci en secteur rural ou des habitats de bidonvilles solidifiés.

Pour tenir compte de ces éléments et de la tendance à ne plus réaliser d'opérations d'éradication massive (RHI bulldozer), la mission a choisi un mode d'intervention bien souvent limité aux raccordements et à des travaux d'amélioration des espaces publics. L'action envisagée serait inscrite dans la durée par touches successives pour ne pas déstructurer un quartier.

Les montants moyens retenus par la mission pour l'aménagement sont de 53 000 € par logement avec une subvention d'État de 23000 €. Ces chiffres s'expliquent par la situation de ces logements bien souvent en centres anciens ou en milieux diffus. Les coûts d'investissement sont, par conséquent, élevés puisque le développement des réseaux en milieux occupé ou isolé est prohibitif.

## RH sur cas traditionnelles

	cas traditionnelles recensées	taux rectification et pondération	nbre final logts	montant moy au logement	total coûts	montant imputé à l'Etat	coût pour l' Etat en €
Guadeloupe	5 311	0,30	1 593	42 500	67 715 250	20 000	31 866 000
Martinique	1 493	0,30	448	43 454	19 463 047	22 000	9 853 800
Guyane	2 940	0,30	882	31 439	27 729 198	18 564	16 373 448
La Réunion	22 182	0,30	6 655	62 000	412 585 200	25 000	166 365 000
Mayotte	1 808	0,30	542	18 300	9 925 920	14 640	7 940 736
<b>TOTAL 5 DOM</b>	<b>33 734</b>		<b>10 120</b>	<b>53 104</b>	<b>537 418 615</b>	<b>22 964</b>	<b>232 398 984</b>

### Les quartiers d'habitat informel

Les quartiers d'habitat ancien auto-construit représentent à peu près 7000 logements à traiter. Il s'agit là des quartiers comme Trenelle-citron, Volga plage à Fort de France ou Vieux Bourg aux Abymes ou encore Carénage à Fort de France...

Le besoin de travaux vise en premier lieu, à assurer une mise en sécurité des habitants les plus menacés, à faciliter les circulations, et éviter la banalisation du quartier par la pose de réseaux lorsqu'ils manquent et par la création des aménités. Les coûts d'aménagement (et démolition quand cela est nécessaire) ont été évalués à 40 000 € par logement (dont 26 400 à la charge de l'État).

### La création de zones d'auto-construction

La création de zones de logements auto-construits préconisée par la mission a été évaluée. Il a été considéré un besoin de création de 2500 logements par an à ce titre (1500 par an en Guyane, 1000 à Mayotte).

Les coûts intégrés dans l'estimation seraient ceux ayant trait à l'aménagement primaire, ainsi qu'à l'encadrement des personnes concernées pour leurs travaux. Ils ont été évalués à 13.000 € en moyenne pour une prise en charge par l'État estimée à 9.000 €. Il pourrait être judicieux de permettre le financement via la LBU d'une partie des matériaux (par exemple dans la limite de 15.000 €) dès lors que la construction répondrait aux exigences minimales. L'encadrement des ces constructions devrait permettre d'aboutir à ce résultat assurant ainsi une production de logement dans des conditions financières très satisfaisantes. La fabrication d'éléments constructifs modulaires (via une filière à mettre en place) favoriserait encore davantage le respect des normes.

### ZAC autoconstruction primaire

	ons à prévoir par les habitants eux-mêmes	montant moy au logement en €	total coûts	montant imputé à l'Etat	coût final Etat
Guyane	15 000	15 000	225 000 000	10 000	150 000 000
Mayotte	10 000	10 000	100 000 000	8 000	80 000 000
TOTAL 2 DOM	25 000	13 000	325 000 000	9 200	230 000 000

#### L'habitat dégradé

L'amélioration de l'habitat relève d'une préoccupation tant préventive que curative concernant le parc privé. Il s'agit ici d'enrayer une dégradation des logements collectifs privés jouant une fonction de logement social (loués ou achetés), mais dont les occupants et les propriétaires ne disposent pas des moyens propres à assurer le bon entretien.

La sélection de Fort-de-France, dans le cadre du PNRQAD, est venue rappeler que les copropriétés dégradées pouvaient constituer dans les prochaines années une difficulté supplémentaire pour le logement ultra-marin.

Il est apparu que 35.000 logements pouvaient être concernés par ces actions qui visent aussi à une intervention en milieux diffus. L'étude de l'agence d'urbanisme de La Réunion avait parfaitement démontré la progression de l'habitat indigne dans ce type de milieux.

En retenant un budget moyen de 10.000 € par logement (les interventions actuelles se situent plutôt à 19.000 €) compte tenu des logements intégrés dans les autres dispositifs proposés et en ne considérant que des logements de propriétaires occupants (c'est-à-dire hors crédits ANAH), il a été considéré que la part de financement revenant à l'État était de 7.000 € par logement.

	nombre de logts	nombre retenu de logements	montant moy au logement	total coûts	montant imputé à l'Etat	coût final Etat en €
amélioration	70 000	35 000	10 000	350 000 000	7 000	245 000 000

#### Habitat soumis à des risques (non sismiques)

Enfin, la mission a questionné les DEAL qui ont permis d'évaluer à près de 11.000 les logements soumis à risque(s) non sismiques. Parmi ceux-ci la mission a estimé que près d'un sur deux se trouvait dans une zone d'aléa fort dans le cadre de PPR. La relocalisation y est envisagée. Les coûts moyens sont estimés à 49.500 € pour ces logements avec une participation d'État de 34.000 €.

### Habitations à traiter risque fort ou moyen élevé

	habitats en zone de PPR	taux rectification et pondération	nombre final logts	montant moy au logement	total coûts	montant imputé à l'Etat	coût final Etat en €
Guadeloupe	3 400	0,40	1 360	60 000	81 600 000	40 000	54 400 000
Martinique	2 000	0,40	800	60 000	48 000 000	40 000	32 000 000
Guyane	1 400	0,60	840	40 000	33 600 000	30 000	25 200 000
La Réunion	3 155	0,40	1 262	60 000	75 720 000	40 000	50 480 000
Mayotte	1 000	0,90	900	18 300	16 470 000	14 640	13 176 000
<b>TOTAL 5 DOM</b>	<b>10 955</b>		<b>5 162</b>	<b>49 475</b>	<b>255 390 000</b>	<b>33 951</b>	<b>175 256 000</b>

#### Les logements exposés au risque sismique

La prévention contre le risque sismique fait encore l'objet d'investigations.

Toutefois, le diagnostic des immeubles de logements sociaux<sup>110</sup> est annoncé comme complet. La dangerosité du parc social est caractérisée pour un tiers des logements antillais de ce parc.

Les seuls logements sociaux concernés étaient estimés dans le cadre du plan Séisme Antilles à 10.400 en Guadeloupe et à 7.200 en Martinique pour un budget global de 1,3 milliard d'€.

Le parc privé n'a pas encore fait l'objet de diagnostics systématiques. Certaines approches encore trop superficielles de la question ont été menées.

En se basant sur les coûts de reconstruction des logements exposés au risque sismique tels qu'ils résultent du PNRU, un coût moyen de 74 000 € a été déterminé par logement pour les zones concernées. Ce ratio a été utilisé pour l'évaluation du besoin.

Les coûts de démolition et d'aménagement (hors coûts de construction du logement) ont été évalués à 47 000 €.

Ces chiffres corroborent ceux établis par ailleurs par la mission d'appui au plan séisme (MEDDTL). Ont été retirés de ces premiers chiffrages les logements déjà pris en compte dans les programmes engagés.

<sup>110</sup> La mission n'a pas pu y avoir accès.

Risque sismique							
parc LLS	nombre de logts	taux rectification et pondération	nombre final logts	montant moyen au logement	total coûts	montant imputé à l'Etat	coût final Etat en €
Guadeloupe	10 400	0,75	7 800	46 988	366 506 400	16 000	124 800 000
Martinique	7 200	0,85	6 120	46 988	287 566 560	16 000	97 920 000
<b>TOTAL</b>	<b>17 600</b>		<b>13 920</b>	<b>46 988</b>	<b>654 072 960</b>	<b>16 000</b>	<b>222 720 000</b>

## Bilan de l'évaluation des besoins

type d'opération	nombre théorique de logts	nombre final de logements	total coûts	coût final Etat
RHI habitats fortune	26 588	26 588	846 513 840	533 547 820
RHI Habitats bois	37 793	17 504	750 100 800	334 305 400
RHI cases traditionnelles	33 734	10 120	537 418 615	232 398 984
RHI sur Quartiers anc. autoconstruits	7 000	7 000	280 000 000	184 800 000
Zone future d'autoconstruction	25 000	25 000	325 000 000	230 000 000
Amélioration de l'habitat (prévention)	70 000	35 000	350 000 000	245 000 000
Habitat soumis à risque PPR	10 955	5 162	255 390 000	175 256 000
Habitat soumis à risque sismique	17 600	13 920	654 072 960	222 720 000
<b>TOTAL</b>	<b>211 070</b>	<b>126 374</b>	<b>3 344 423 255</b>	<b>1 935 308 204</b>

L'évaluation des besoins à moyen terme pour éradiquer l'habitat indigne conduit à retenir environ 126 000 logements<sup>111</sup> comme directement concernés par les opérations examinées dans le cadre du présent rapport. Parmi ces logements, environ 73 000<sup>112</sup> seraient à reconstruire soit dans le cadre de RHI soit dans le cadre des dispositions du PNRU, la mission proposant pour les communes de plus de 15000 habitants d'inclure les deux dispositifs dans le même cadre contractuel.

Le coût global d'aménagement, intégrant les démolitions nécessaires est évalué à 3,3 Mds€ dont 1,9 à la charge de l'État.

A cette somme, il conviendrait d'ajouter le coût de reconstruction des logements démolis, soit 2,1 Mds €.

Ce premier chiffrage mériterait un examen plus précis de l'état exact des procédures en cours, des engagements financiers déjà actés, des actions propres de certains bailleurs, de l'impact de la défiscalisation qui peut désormais également intervenir sur les réhabilitations de logements sociaux, sur l'évolution du parc privé Girardin, etc.

<sup>111</sup> sous réserve qu'aucune poche d'habitat indigne ne se reconstitue pendant ces dix ans.

<sup>112</sup> Cette évaluation est à rapprocher des 50000 logements évoqués par le rapport parlementaire de M. Letchimy ne prenant pas en compte Mayotte.

---

Il n'a pas été possible, dans le calendrier de la mission, d'être plus exhaustif quant à cette approche économique. L'approche présentée supra traite de l'habitat et de l'aménagement des quartiers. Mais elle n'a pu déterminer les besoins dans plusieurs domaines comme les transports. Un travail complémentaire reste à mener.



## 4. Les propositions de la mission

### 4.1. Penser la ville de demain dans toute sa complexité

La ville de demain s'écrit aujourd'hui. Pour qu'elle soit une ville « en bonne santé », qui favorise l'inclusion de ses quartiers, il convient de développer une vision prospective du territoire (en général le pôle urbain de l'agglomération).

#### Définir l'esquisse 2040 de l'agglomération concernée

Pour ce faire, la mission propose de construire une réflexion stratégique à 30 ans, l'« esquisse 2040 » au sein de chaque territoire de projet. De cette réflexion et de la convergence des acteurs principaux sur le diagnostic et les priorités se déclinera une stratégie territoriale à 10 ans.

L'« esquisse 2040 » vise à analyser le scénario tendanciel, des options contrastées sur les évolutions possibles, de dégager les mesures incontournables à prendre pour l'avenir du territoire.

#### **Propositions n°1 :**

- Déterminer pour chaque territoire à enjeu<sup>113</sup> « l'esquisse 2040 » (scénario tendanciel, options contrastées et les décisions incontournables à prendre)
- Sous la responsabilité du maire ou du président d'EPCI, engager l'élaboration d'un projet urbain, déclinaison de la réflexion « Esquisse 2040 », avec les acteurs suivants : l'État, l'EPCI, la commune, le conseil régional, le conseil général, les syndicats intercommunaux, les autorités organisatrices de transport, le syndicat mixte porteur du SCOT, les régies, l'agence d'urbanisme...

#### A partir de l'esquisse 2040, bâtir un projet urbain



<sup>113</sup> Agglomération de plus de 50 000 habitants et/ou commune de plus de 15 000 habitants cumulant un habitat social dégradé, un niveau élevé de risque, un pourcentage d'habitats indignes plus élevé que la moyenne nationale.

---

La mission considère que le travail d'esquisse doit dresser de manière sommaire les atouts et les faiblesses de l'agglomération au sens INSEE. Pour ne pas engager les collectivités territoriales dans des dépenses inconsidérées, il serait proposé de plafonner à 15 000 ou 20 000 € cette prestation et d'engager en 2012 un partenariat national pour son financement (ANRU, AFD, Ministère de l'Outre-mer) et territoire (CR, CG, EPCI, communes) selon un cahier des charges commun. Ce travail devrait faire l'objet d'un rendu en 2012.

Elle doit surtout présenter des options contrastées d'évolution, permettant aux collectivités concernées (CG, CR, EPCI, commune, AOT etc.) de converger sur la définition des besoins prioritaires à satisfaire.

Cette convergence permettrait de décliner l'esquisse en un projet urbain à dix ans. Celui-ci aurait vocation à faire l'objet d'une contractualisation entre la ville, l'État, l'EPCI et toutes les parties prenantes. C'est dans le cadre de ce contrat que les financements, tant ceux relevant du PNRU que ceux relevant des RHI, seraient mobilisés.

#### **Propositions n°2 :**

- Lorsque l'échange entre les acteurs du territoire aura permis une convergence sur l'esquisse 2040, élaborer un projet urbain prenant en compte les quartiers d'habitat insalubre et/ou informel, les quartiers anciens dégradés, les quartiers d'habitat social, les centres-villes en difficulté.
- Favoriser l'émergence du projet urbain d'une durée de dix ans au niveau de l'agglomération

#### Des axes définis pour le projet urbain

L'importance de l'exposition aux risques des populations ultra-marines exige que les politiques publiques engagées visent en premier lieu à la suppression ou à la réduction significative des risques encourus qu'ils soient naturels (séisme, tsunami, cyclone, glissement de terrain...) sanitaires (plombémie, leptospirose, fièvres typhoïdes, choléra...) ou sécuritaires (incendie, explosion...). Une partie de ces problématiques relève également de la lutte contre l'habitat indigne.

Par ailleurs, les politiques contractuelles entre l'État et les collectivités locales devraient intégrer fortement la dimension développement durable, si nécessaire lorsqu'il s'agit de définir des solutions aux problèmes de mobilité ou d'étalement urbain.

Enfin, l'attractivité des territoires est une des questions transversales justifiant une réflexion globale portant notamment sur le développement des filières de construction, la rénovation des centres-villes à haute valeur patrimoniale, ou encore le développement du potentiel touristique.

#### **Propositions n°3 :**

- Élaborer le projet urbain dans l'année qui suit la production de l'esquisse en prenant en compte les trois priorités : la réduction des risques et de l'habitat indigne auxquels sont confrontées les populations, le développement durable, le renforcement de l'attractivité des territoires. Associer la population à cette élaboration,
- Valider les orientations du projet puis ses priorités programmatiques, les intégrer dans la programmation (voire dans la planification pour ce qui concerne les PLU et selon les cas les SCOT) de chacun des acteurs publics concernés,

- 
- Anticiper les besoins de production de LLS en déterminant très en amont les sites, en assurant leur maîtrise foncière (notamment via des zones d'aménagement différé).
  - L'élaboration du projet serait confiée au maire, sa validation par l'EPCI serait nécessaire dès lors que celui-ci dispose de la compétence politique de la ville.

### Inclure l'habitat indigne dans les documents de planification, assurer le lien avec la programmation des investissements

Si les PLU devaient intégrer comme le préconise la mission infra les zones d'habitat auto-construit, tous les documents de planification comme de programmation devraient intégrer, non pas à titre de faculté, mais dans le cadre des actions impératives, un volet de lutte contre l'habitat indigne et un volet de lutte contre l'étalement urbain.

Ces notions existent souvent en filigrane, voire de manière explicite, mais la nature des documents – planification ou programmation - conduit à ne pas mettre en œuvre la politique cohérente dont ces territoires ont pourtant besoin.

La mission suggère qu'à titre expérimental il soit possible de coupler aux PLU en Outre-mer un outil de programmation qui illustre les engagements des parties dans le cadre du contrat de développement territorial en Outre-mer (CDT-OM).

Dans le même ordre d'idée, l'élaboration de PCRHI à un stade d'agglomération serait une nécessité, tout comme la réflexion sur l'élaboration de documents d'urbanisme à l'échelon communautaire. C'est à ce niveau que le CDT-OM serait le plus efficace.

Enfin, dans le cadre des opérations de RHI et de RU, il est souhaitable d'organiser très en amont (validation administrative du dossier) les relogements hors du quartier dans le cadre de chartes de relogement. Des réservations de logements privés pourraient être envisagées. À défaut, le contingent réservé à l'État dans le cadre du DALO pourrait être mobilisé. Les autres relogements devraient être réalisés in-situ dans le cadre des tranches de travaux.

#### **Propositions n°4 :**

- Veiller à la présence dans les documents de planification SAR, SCOT et PLU de stratégies d'éradication de l'habitat indigne phasées dans le temps, veiller dans les documents de programmation, PLH, PDU à la prise en compte des moyens d'action assurant la concrétisation de ces stratégies.
- Proposer dans le cadre de l'élaboration du CDT-OM d'intégrer à titre expérimental un volet programmation au PLU (consacré notamment à la lutte contre l'habitat indigne et à la rénovation urbaine) afin de faciliter la convergence des stratégies des acteurs publics en faveur de la réalisation des projets.
- Proposer aux agglomérations qui contracteraient un CDT-OM de mener une réflexion sur l'élaboration commune à l'échelon de l'agglomération des documents d'urbanisme afin d'assurer une pleine coordination des politiques publiques. Il serait souhaitable que les agglomérations qui s'engageraient dans un PLU communautaire puissent voir cette démarche valorisée dans le cadre des moyens accordés au projet global.
- Élaborer une politique de peuplement au niveau de l'agglomération. Les bailleurs, les autres partenaires concernés et l'État prendraient en compte les opérations de relogement en veillant au renforcement de la mixité sociale et à l'accompagnement social au niveau des quartiers concernés.

## 4.2. Organiser de nouveaux rapports entre les acteurs des politiques de la ville

### Un contrat de développement territorial en Outre-Mer

Le contrat proposé pour mettre en œuvre le projet urbain dans une perspective à dix ans, pourrait prendre la forme d'un contrat de développement territorial en Outre-mer (CDT-OM) incluant les opérations de RHI, la rénovation urbaine des quartiers de logements sociaux ainsi que des quartiers anciens dégradés. Il serait une des déclinaisons d'une stratégie multi scalaire.

Ce document traduisant une stratégie et des actions pour une décennie, permettrait d'associer à l'élaboration du projet tous les partenaires publics du projet (région, département, collectivité unique, EPCI, commune(s), syndicats intercommunaux, AOT, régies publiques, État, ANRU, CDC, bailleurs).

Les politiques sectorielles de droit commun seraient recensées et incluses dans le contrat au titre de socle. Les moyens liés à la programmation urbaine y seraient détaillés au titre de la démarche de projet.

L'entrée dans le contrat devrait être assortie de conditions : la remise en état ou l'achèvement des opérations de RHI ou de PRU précédentes, la mise en place d'une gestion urbaine de proximité, la réalisation par la commune ou l'EPCI d'un PCRHI assurant l'engagement d'une stratégie locale pour réduire l'habitat indigne et éviter le développement d'habitats spontanés, la création d'une police municipale de l'urbanisme<sup>114</sup> ayant une action à la fois pédagogique mais aussi répressive en cas de besoin, l'engagement du maître d'ouvrage à appliquer si nécessaire les procédures d'expropriation des terrains nécessaires à la réalisation du projet.

La satisfaction de ces conditions serait un préalable à la signature du contrat.

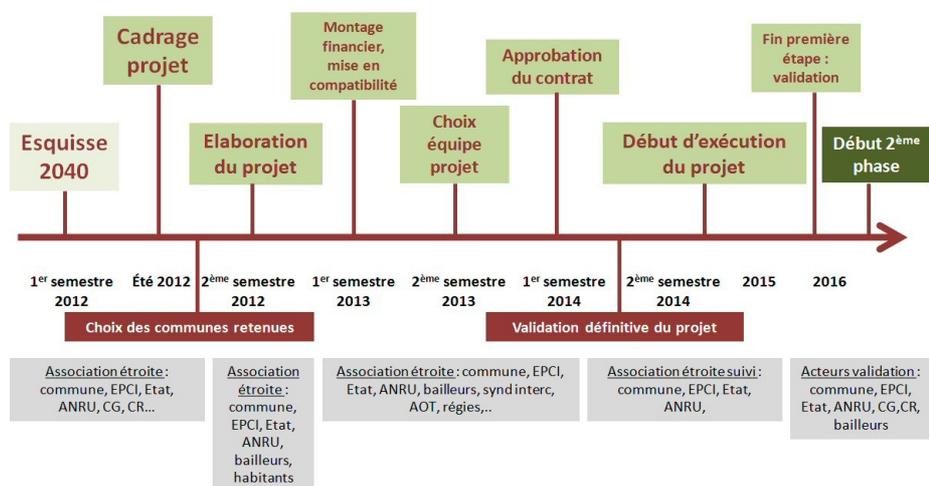
L'élaboration du contrat pourrait être organisée selon les étapes suivantes :

- 2012 : phase « esquisse 2040 », validation du diagnostic et des hypothèses, choix des sites prioritaires,
- 1er semestre 2013, élaboration du projet après constitution de l'équipe sur la base d'un co-recrutement (ANRU-ville) chargée de l'animer, démarrage du renseignement des indicateurs de suivi de l'opération dans une base nationale,
- 2ème semestre 2013, validation du projet entre les maîtres d'ouvrage et portage par le maire,
- 1er semestre 2014, validation du projet par les co-financeurs et approbation des documents de planification (PLU) et de programmation modifiés, mise en place de l'équipe et lancement du projet en 2015,
- 2ème semestre 2014 : démarrage opérationnel du projet,
- 2015, premiers travaux du comité d'évaluation et d'audit et première phase d'audit contradictoire du projet,

---

<sup>114</sup> A Mayotte, la compétence urbanisme n'est assurée par les communes que depuis 2004.

## L'élaboration du contrat de développement territorial en Outre-mer



Le contrat proposé serait articulé autour de cinq phases de deux ans. Ces séquences du projet donneraient lieu à validation par l'ANRU et le ministère de l'Outre-mer, après remise d'un rapport établi par un organisme externe.

L'absence de réalisation significative d'une tranche du projet conduirait à démobiliser les financements affectés à la tranche suivante jusqu'à l'exécution complète de la tranche en cours. Ce processus vertueux vise à n'engager les crédits que s'ils peuvent effectivement donner lieu à des crédits de paiement à court terme.

### Propositions n°5 :

- Élaborer un contrat de 10 ans incluant les opérations de RHI et de PRU
- Créer les conditions d'un vaste partenariat impliquant aux contrats les EPCI, les conseils régionaux et généraux, les syndicats intercommunaux, les régies, les AOT en privilégiant le cadre de la communauté d'agglomération lorsqu'elle existe pour porter le projet tout en donnant au maire de la commune le rôle de présider le comité de pilotage
- Poser les conditions à la contractualisation au sein du CDT-OM (PCRHI, DUP et police municipale, GUP, renseignement régulier d'indicateurs par les chefs de projet dans une base de données ANRU)
- Assurer la validation du contrat par phases de 2 ans
- La désignation des équipes projets de CDT-OM participe du renforcement de l'ingénierie publique des territoires. En effet, les collectivités locales et l'État ont besoin d'un pilotage efficient et d'une bonne coordination des opérations et du renforcement (préconisé ci-après) des rapports d'étapes au sein d'une même opération.

---

### Renforcer la participation des habitants, mieux en comprendre les aspirations

La réussite des opérations intégrées dans le PNRU actuel, dans les RHI ou bien demain dans le CDT-OM dépend, en grande partie, des conditions d'élaboration du projet avec les « parties prenantes », au premier rang desquelles figurent les populations concernées.

Les processus actuels d'association des habitants aux projets sont très limités et souvent réduits à un accompagnement social en vue de la délocalisation provisoire ou définitive des familles.

Pour éviter un vécu de « rénovation/déportation<sup>115</sup> », la mission propose d'organiser la nécessaire appropriation du projet par les habitants. Un audit réalisé en Guadeloupe<sup>116</sup> indiquait qu'une dizaine d'opérations de RHI étaient bloquées en raison de l'obstruction des habitants au contenu du projet.

En prenant en compte l'évolution des pratiques et du cadre juridique d'une part, et en s'appuyant sur le rapport public 2011 du Conseil d'État<sup>117</sup> d'autre part, il est proposé de constituer pour chaque projet une MOUS chargée d'accompagner les habitants tout au long de l'élaboration et de l'exécution du projet.

Par ailleurs, la mission suggère de créer au sein de chaque comité de pilotage de CDT-OM un conseil de développement permanent permettant aux forces vives impactées par le projet de contribuer à sa conception, puis à son évolution.

#### **Propositions n°6 :**

- Établir systématiquement une MOUS élargie<sup>118</sup> assurant tout au long de l'élaboration du projet le dialogue avec le MOA et la maintenir le temps du projet pour accompagner les habitants,
- organiser des restitutions semestrielles permettant un suivi précis de l'opération et des éventuels obstacles à son bon déroulement
- Créer un conseil de développement au niveau du périmètre de projet, l'associer tout au long de la vie du projet et lui permettre de communiquer

---

<sup>115</sup> Selon l'expression utilisée par M. Castells dans un article « reconquête urbaine et rénovation-déportation » in, *Sociologie du Travail*, n°4, Paris 1970, pp.488-514.

<sup>116</sup> *Ib* n°62.

<sup>117</sup> dont le thème est : « Consulter autrement, participer effectivement »

<sup>118</sup> La MOUS insalubrité est définie par la circulaire du 26 mars 2008 comme un dispositif d'ingénierie technique et sociale qui a pour objet, en l'absence d'opérations programmées cofinancées par l'Anah, de permettre le traitement, par une équipe spécialisée et dédiée à cet effet, de l'insalubrité diffuse à des échelles géographiques diverses (département, zones rurales, agglomérations, communes, quartiers ...). La proposition de MOUS élargie consiste à engager dès la phase d'élaboration du projet et de prévoir son accompagnement tout au long du chantier afin que les habitants soient accompagnés et disposent d'interlocuteurs aptes à prévenir les éventuelles difficultés.

---

## Impliquer les acteurs territoriaux, diversifier les sources de financement

### Mobiliser tous les acteurs locaux compétents

Le nouveau cadre d'action appelle, comme exposé plus haut, une convergence des acteurs locaux. La contractualisation proposée pourrait faire l'objet d'un dispositif à expérimenter déclarant l'intérêt général d'une opération comme cela est proposé dans le cadre des contrats territoriaux de développement (CDT) du Grand Paris.

La définition du périmètre d'opération permettrait d'imposer aux structures publiques ayant une compétence territoriale de prendre en charge une partie du financement de l'opération ou d'effectuer une partie des travaux.

Chaque structure serait appelée à préciser son intervention sur la zone considérée pendant la période d'élaboration du projet. Cette procédure nouvelle, d'une durée limitée à dix ans, devrait conduire, par exemple, le syndicat chargé de la distribution de l'eau à prendre à sa charge les réseaux à construire ou la régularisation des branchements « sauvages » constatés.

Il en irait de même pour les autres structures publiques de mutualisation (déchets, assainissement, électricité, transports...) ainsi que pour les EPCI à fiscalité propre disposant des compétences d'habitat et/ou la politique de la ville. Ces dépenses d'ordre public devraient alors être considérées comme obligatoires.

Cette convergence des acteurs devrait naturellement se traduire dans les documents de programmation et/ou de planification de chacune des structures. Le principe de compatibilité transversale<sup>119</sup> pourrait être testé à l'occasion de contrats ayant fait l'objet d'une déclaration de projet au sens de l'article L300-6 du code de l'urbanisme.

Il serait alors possible d'intégrer le contenu du contrat dans le SCOT et dans les PLU et PLH sans procédure de révision lourde.

Les contrats simples exigeraient la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avant tout déblocage de crédits.

Concernant les opérations spécifiques ayant trait ou à la sécurité des personnes ou à leur santé, le maire agit dans le cadre de pouvoirs qu'il exerce au nom de l'État.

Son abstention devrait donc conduire automatiquement<sup>120</sup> à la substitution du préfet au maire. Dans ce cas, le préfet devrait pouvoir mobiliser un établissement public d'aménagement d'État auquel serait déléguée la conduite de l'opération.

Cette disposition, d'application exceptionnelle, viendrait rappeler aux protagonistes de l'aménagement illicite et aux populations encourant un danger élevé, que l'État lorsqu'il s'agit d'assurer la sécurité des personnes exerce ses responsabilités en cas de défaillance des autorités locales.

---

<sup>119</sup> *Pratiqué dans le cadre des contrats de développement territoriaux des articles 21 et suivants de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris cf sur le point le décret n°2011-724 du 24 juin 2011.*

<sup>120</sup> *Après avoir invité l'exécutif concerné à présenter ses observations.*

---

L'implication des « parties prenantes » dans le projet urbain doit conduire à élargir l'assiette de son financement en associant étroitement les EPCI. Ceux-ci ont très souvent reçu des communes la compétence pour agir en matière de rénovation urbaine et d'habitat.

Les autres structures intercommunales ou infra-départementales, les AOT, les syndicats mixtes, les régies, lorsqu'elles ont reçu des compétences spécifiques en matière de réseaux ou de desserte des territoires concernés devraient apporter leur contribution à ces opérations.

Lorsqu'ils résultent d'actions illicites délibérées, les aménagements sauvages de terrains coûtent à la collectivité. Celle-ci finance l'adduction des réseaux mais assure aussi la régularisation foncière et urbanistique.

C'est pourquoi, les bénéficiaires de la sortie d'une situation d'insalubrité, comme les bénéficiaires fonciers des opérations de RHI devraient être appelés à contribuer, par exemple par une taxe spéciale d'aménagement dont le produit serait versé à l'État afin de permettre l'accroissement des moyens d'action dans ce domaine. Cette disposition exigerait la modification de l'art L331-7 du code de l'urbanisme.

La situation sociale des ménages concernés devrait alors être prise en compte (par exemple par un effet de lissage).

**Propositions n°7 :**

- Redéfinir l'assiette des contributeurs aux opérations de rénovation urbaine en impliquant les EPCI qui ont très souvent reçu des communes la compétence pour agir en matière de rénovation urbaine et d'habitat.
- Examiner la possibilité de financer les opérations de résorption de l'habitat insalubre en appelant une contribution de tous les bénéficiaires de l'opération au même titre que la TLE ou la Taxe d'aménagement demain contribuent ou contribueront à l'effort de la commune en matière d'aménagement, notamment de VRD. Cette contribution pourrait être lissée dans le temps pour ne pas peser lourdement sur les ménages modestes ou être récupérées sur les plus-values réalisées en cas de cession du bien.

**Modifier les conditions de lutte contre les marchands de sommeil**

Le commerce du sommeil n'est pas l'apanage des départements ultra-marins. Mais il y a trouvé des lieux propices à son épanouissement. Pourtant, la volonté de combattre cette pratique est régulièrement rappelée. Le recours aux groupes d'intervention régionaux (GIR) de la police et de la gendarmerie a même été envisagé.

Il n'en reste pas moins que les marchands de sommeil continuent à exploiter la misère de populations souvent clandestines, voire se développent.

Le nombre de personnes logées au mépris des règles les plus élémentaires dans cet habitat partagé est important selon de nombreux interlocuteurs de la mission<sup>121</sup> et les procédures de signalement très peu nombreuses (trois par an en Guyane).

Il n'est pas rare de trouver des familles de cinq membres ou plus hébergées dans des pièces de 7 à 9 m<sup>2</sup> pour 400 à 500 € par mois.

---

<sup>121</sup> Aucune quantification du nombre de logements mis sur le marché par des marchands de sommeil n'est disponible.

---

Ces pratiques ne respectent pas les conditions les plus élémentaires de confort, d'hygiène, et d'humanité. Elles perdurent pourtant et ce, malgré les qualifications pénales encourues (art Article 225-14 du code pénal)<sup>122</sup>. Les pouvoirs publics, sur l'île de La Réunion, ont engagé des poursuites et obtiennent des résultats intéressants, même si la procédure est telle qu'elle exige une vigilance permanente et un magistrat référent opiniâtre.

La mission a pu entendre plusieurs maires et cadres administratifs indiquer quels étaient les principaux commerçants de cette lucrative « activité ». La qualité des informations détenues par les autorités locales force le respect. Mais alors pourquoi les actions pénales ne sont-elles pas engagées ? La réponse serait, aux dires de certains maires rencontrés, dans le manque ou la faiblesse des sanctions.

La mission a reçu de la part d'instructeurs des ARS, une autre version : les agents chargés d'opérer les constats ont régulièrement subi des intimidations de la part des propriétaires concernés.

Le contrôle de l'insalubrité des bâtiments s'impose donc particulièrement lorsque celui-ci est appelé à recevoir de nombreux locataires. Que faire donc pour organiser la location de logements dans des conditions décentes ? Là où la pratique de commerce de sommeil s'est répandue, l'idée d'une autorisation de louer ou, à tout le moins, d'une visite préalable à la location pourrait constituer une piste à explorer.

Par ailleurs, l'action pénale contre les marchands de sommeil rencontrant des difficultés<sup>123</sup>, il pourrait être utilement procédé par un régime d'astreintes administratives auxquelles s'exposerait tout propriétaire louant une partie de son logement sans accorder au locataire les conditions minimales de confort et de dignité.

La mise aux normes de ces logements est possible, avec actuellement, comme ultime acte de la procédure, l'exécution d'office aux frais du propriétaire des travaux non réalisés. Il revient au préfet ou au maire selon le type d'indignité constaté d'agir.

La mission considère indispensable de renforcer encore les outils pour que les propriétaires engagent réellement les travaux prescrits. À cet effet, la mise en œuvre également dans ce domaine d'un système d'astreintes fortement dissuasives permettrait de rendre très rapidement applicables les principes retenus par la législation<sup>124</sup>.

Enfin, la constitution d'une équipe nationale<sup>125</sup> chargée de traquer les contrevenants permettrait de décharger les services locaux (ARS) de constats de terrain toujours difficiles à mener.

---

<sup>122</sup> « Le fait de soumettre une personne, dont la vulnérabilité ou l'état de dépendance sont apparents ou connus de l'auteur, à des conditions de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 150 000 Euros d'amende ».

<sup>123</sup> Pour le seul département de La Réunion, 2 audiences seulement s'étaient tenues en 2008 concernant un total de 9 affaires d'insalubrité. Rappel : AGORAH estime à 16000 le nombre de logements insalubres sur l'île.

<sup>124</sup> Voir sur ce point la proposition de loi déposée par M. Sébastien Huygue le 9 juin 1990 (AN PPL n°2597) adoptée en 1ère lecture à l'Assemblée Nationale le 30 novembre 2010 proposant une astreinte située entre 50 et 500 euros par jour de retard sur les travaux à entreprendre.

<sup>125</sup> Les GIR constitués entre autres pour traquer ces délits ont été affectés à des missions plus urgentes.

---

**Propositions n°8 :**

- Engager des actions spécifiques contre les « marchands de sommeil » en créant une équipe nationale imposant des astreintes.
- étudier la possibilité de créer une autorisation de louer dans les secteurs où le commerce du sommeil a été constaté. Le principe d'une visite préalable par un organisme agréé devrait être institué pour le moins. Les informations ainsi recueillies permettraient de constituer une base de données sur l'état des logements.

### **4.3. Déterminer de nouvelles priorités dans l'action publique**

#### Faire de la réduction significative des risques pour les populations, la première priorité

La multi-exposition aux risques des populations justifie d'intégrer cette problématique comme une des deux priorités de la contractualisation proposée entre l'État et les collectivités dans le cadre du PNRU.

La prise en compte du risque sismique dans les opérations ANRU nécessite la conservation de moyens importants pour mener aux Antilles la poursuite d'une politique de réduction sensible d'exposition des populations.

L'absence de diagnostic systématique du risque sismique sur le parc collectif privé qui constitue souvent un logement social de fait nécessite que la résistance des bâtiments soit expertisée. Il est proposé que l'ANAH intervienne par un financement spécifique pour que soient réalisées ces études dans les toutes prochaines années.

Pour les territoires fortement peuplés exposés à des risques de glissements de terrain, il paraît urgent d'implanter les instruments de détection des mouvements de terrain. L'évacuation préventive des populations concernées est possible en cas de danger imminent (les bidonvilles labyrinthiques de Kawéni et de Tsoundzou<sup>126</sup> à Mamoudzou (Mayotte), Mont-Baduel à Cayenne, les quartiers d'habitat informel Trenelle-Citron<sup>126</sup> et potentiellement une partie de Volga-plage à Fort-de-France sont concernés).

La mise en place, à très brève échéance, des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte) est indispensable. Il conviendrait de les solliciter pour mettre en place une méthodologie de rapprochement des données géolocalisées relatives d'une part à l'habitat indigne et d'autre part aux pathologies graves constatées.

Enfin, dans les autres zones à risque, il apparaît indispensable de veiller à ne financer les équipements publics que s'ils permettent également d'assurer une fonction refuge aux habitants du quartier.

---

<sup>126</sup> Le quartier aurait environ 8000 habitants sur 31 ha.

---

**Propositions n°9 :**

- Faire de la réduction significative des risques la première priorité du nouveau dispositif
- Traiter le risque sismique sur les logements collectifs sociaux et évaluer ce risque pour l'habitat collectif privé aux Antilles
- A court terme, dans les secteurs exposés à un risque de glissement de terrain, assurer la détection des phénomènes et, en cas de besoin, l'alerte des populations
- Renforcer les pôles de lutte contre l'habitat indigne dans les DOM, les outiller sur les questions de sécurité

**Assurer la durabilité des choix en matière de politique urbaine**

Les DOM constituent des territoires à enjeux. Ils le sont de par la biodiversité exceptionnelle qu'ils recèlent. Ils le sont aussi, compte tenu de contraintes sociétales : besoin de logements d'une population en forte croissance (sauf aux Antilles), culture familiale forte marquée par une possession physique du logis.

Ces éléments conduisent à justifier une prise en compte très en amont de la réflexion sur le développement durable de ces territoires. Particulièrement dans les zones à enjeux, il paraît nécessaire d'entreprendre des projets de qualité, compacts en limitant au maximum l'atteinte aux milieux naturels. La démarche proposée ci-dessus dans le cadre de l'esquisse 2040 comme du CDT-OM vise également à une analyse des enjeux sous l'angle économique et social.

Certaines collectivités territoriales des DOM ont engagé des politiques visant à l'utilisation d'énergies décarbonées et à la réduction de la consommation de ressources naturelles non renouvelables.

Ces démarches sont à intégrer dans les politiques d'agglomérations, de communes et de quartiers. La sélection 2011 des éco-quartiers a montré l'intérêt de cette démarche pour les communes d'Outre-mer. Elle gagnerait à être, autant que faire se peut, utilisée pour des interventions en tissus urbains constitués.

**Propositions n°10 :**

- Intégrer dans le contrat signé par tous les partenaires la prise en compte du développement durable avec notamment un objectif précis de frein à l'étalement urbain, de mise aux normes des installations au regard de la police de l'eau, d'organisation efficace de transports collectifs et de réduction dans la consommation des énergies fossiles.
- Examiner avec tous les partenaires du projet les implications des lois Grenelle et chercher à qualifier le projet au regard du développement durable dans une approche éco-quartier.
- Pour freiner l'implantation des constructions illicites, examiner la possibilité de les soumettre à un régime systématique d'astreintes jusqu'au retour du site à son état initial ou jusqu'à l'acte de régularisation de la situation.

---

## Face à l'explosion démographique, organiser et contrôler l'auto-construction

Les deux départements de Mayotte et de Guyane vont connaître dans les prochaines décennies une telle explosion démographique qu'il leur sera impossible de faire face au besoin par la seule politique du logement aidé et de la construction privée.

L'auto-construction est déjà très présente dans ces territoires. La mission propose de l'organiser et de l'encadrer dans des zones dédiées : les zones d'habitat auto-construit encadré (ZHACE).

Celles-ci recevraient alors dans les PLU des caractéristiques particulières (de densité, de typologie d'habitat).

Le développement du logement auto-construit devrait conduire à réfléchir au possible développement de filières de matériaux et d'éléments modulaires assurant ainsi, non seulement une réduction sensible des coûts de construction, mais également l'organisation de circuits courts de production (système éco-résidentiel).

S'il peut paraître difficile dans de nombreux départements d'Outre-mer de prôner l'habitat collectif de manière systématique, il serait inconvenant de faire payer aux contribuables des aménagements coûteux pour desservir de vastes parcelles.

La recherche d'une optimisation des deniers publics d'une part, d'une consommation la plus réduite possible d'espaces naturels d'autre part, justifie l'exigence d'une certaine densité dans les opérations subventionnées.

### **Propositions n°11 :**

- Dans les départements en très forte croissance démographique (Mayotte et la Guyane), favoriser la création de zones d'habitat pour l'auto-construction encadrée (ZHACE). Leur intégration dans d'importantes opérations de ZAC sous la forme de macro-lots pourrait être envisagée.
- Ces zones organisant l'implantation des nouveaux habitats auto-construits seraient identifiées comme telles dans le PLU. Elles ouvriraient un droit renforcé et accéléré pour la collectivité à destruction de tout nouvel habitat érigé hors de ces zones. Les réseaux primaires seraient financés par la collectivité publique, les arrivants pourraient construire leur logement sous conditions (encadrement par des professionnels, travaux selon certaines normes, paiements des coûts d'acquisition du foncier et de l'aménagement étalés)
- La construction serait alors encadrée selon des normes prédéfinies<sup>127</sup>. L'encadrement pourrait également permettre la création de coopératives impliquant les habitants<sup>128</sup>. Le financement des matériaux pourrait être envisagé sous le contrôle d'un organisme agréé ; un dispositif spécifique de financement de l'auto-construction serait alors mis en place,
- Exiger dans toutes les opérations subventionnées (RHI de rattrapage d'aménagements illicites et non autorisés) une densité minimale de l'ordre de 30 à 40 logements à l'hectare afin d'optimiser les coûts d'investissement réalisés pour l'essentiel sur fonds publics étatiques.

---

<sup>127</sup>Voir sur ce sujet l'important travail entrepris par le PACT de Guyane pour réussir une auto-construction qualitative.

<sup>128</sup> Des expériences de ce type aux résultats encourageants ont été menées dans le cadre de la rénovation de bidonvilles comme à Bombay.

---

## Rendre plus lisible la mobilisation nationale contre l'habitat indigne dans les DOM

La notion d'habitat indigne englobe de multiples problématiques. Elle intéresse par conséquent de nombreux interlocuteurs. La volonté, ici traduite, de penser les interventions au titre de l'habitat indigne et de la rénovation urbaine, selon un projet global et dans un même cadre le CDT-OM, renforce le besoin d'associer de nombreux partenaires à chaque projet.

Concernant les acteurs nationaux, ceux-ci pourraient utilement déléguer à l'ANRU ou à une autre structure, la mission de les représenter et assurer la délégation de leurs crédits à l'Agence lorsqu'ils ne peuvent être représentés localement.

### Mobiliser l'EPARECA, directement ou via une délégation à l'ANRU

Il en est ainsi, par exemple, de l'EPARECA, Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux dont l'analyse pourrait être très profitable dans les villes principales des départements ultra-marins.

Sans nécessairement constituer une équipe dédiée au sein de l'établissement public, il serait opportun de faire profiter l'Outre-mer de son savoir-faire et des moyens spécifiques, qu'il peut mettre en œuvre pour développer l'attractivité économique d'un site. D'autres outils répondant à la même finalité pourraient être employés comme des SEM patrimoniales.

### Une intervention de l'ANAH dans les communes volontaristes

L'Agence Nationale pour l'Habitat participe aux actions entreprises dans les DOM<sup>129</sup>.

Les moyens de l'Agence ont été mobilisés de manière prioritaire sur de grands patrimoines immobiliers plutôt que sur des actions en milieu diffus.

L'ANAH peut et doit faire bénéficier les DOM de son expertise, de son savoir faire et de ses moyens. L'action à engager pour traiter l'habitat insalubre remédiable en diffus ne saurait prospérer sans un réinvestissement de l'ANAH, pour mettre en œuvre une politique dont elle affirme faire sa priorité : la lutte contre l'habitat insalubre et indigne.

Il lui est donc proposé de faire participer l'Agence à l'effort national en étant signataire et partenaire des PCRHI.

La réalisation de diagnostics du risque sismique des immeubles collectifs privés serait grandement facilitée si l'ANAH participait à la réalisation d'un cahier des charges type et au financement partiel des dépenses nécessaires à ces études.

### Impliquer l'ACSE dans les quartiers en politique de la ville

Cette préoccupation vise notamment à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et des adultes ayant une capacité à intégrer des filières techniques. Elle a également pour objectif de

---

<sup>129</sup> L'Agence dispose d'une Commission nationale pour la lutte contre l'habitat indigne (CCH, R321-6-4).

---

les conduire à investir davantage le domaine social, l'éducation, la santé et la culture. Dans ce cadre, devrait être étudié, prioritairement à Mayotte et en Guyane, le lancement d'une filière auto-construction/ auto-finition basée sur la production locale d'éléments constructifs à bas coût.

La formation de jeunes et de titulaires du RSA à la construction des habitations et à l'entretien des réseaux, pourrait s'inspirer de l'intervention voici trente ans à Mayotte et en Guyane des compagnons du Tour de France. Elle avait abouti à produire un logement de qualité avec des moyens sensiblement limités.



*Site Charbonnière à Saint-Laurent du Maroni édifié avec l'aide de 25 compagnons du devoir de 1985 à 1992*

Les DOM ne sont pas des territoires à part dans la République. Ils ont leurs spécificités, mais ils doivent faire l'objet d'un effort consenti pour permettre aux populations concernées de disposer à terme d'un confort dans l'habitat comparable à celui des métropolitains. Les pouvoirs publics ont engagé une nouvelle mobilisation depuis le CIOM de 2009. Elle vise notamment à lutter contre l'habitat indigne, à accroître la production de logements, à développer l'économie endogène.

L'article 73 de la constitution permet d'adapter dans les DOM les lois et les règlements aux circonstances locales. Dans ce cadre, il est indispensable, notamment au moment où le CCH va s'appliquer à Mayotte, d'alléger certaines normes de construction inadaptées et pénalisantes et de rechercher les capacités locales à produire des matériaux de construction bon marché.

L'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, ACSE, intervient dans les DOM comme en Métropole. L'articulation entre ANRU et ACSE mérite d'être également précisée pour agir plus efficacement encore dans les domaines de l'insertion sociale et professionnelle.

Elle pourrait notamment permettre le développement d'une économie résidentielle dans les zones concernées par des opérations de restructuration et conduire avec les commissaires au développement endogène à la création de filières dédiées à la construction et au bâtiment.

---

Cette évolution permettrait de créer des filières courtes et de réduire tant à la fois la production de GES, la dépendance à l'égard de la Métropole et les coûts de la construction, handicaps parmi d'autres au développement du logement social.

Le nécessaire traitement des quartiers en souffrance dans les DOM, exige que les organismes à compétence nationale exercent leur savoir-faire en Outre-mer. Il en est ainsi de l'EPARECA et de l'ANAH. À défaut de pouvoir développer leurs services au sein de ces territoires, il pourrait être envisagé qu'ils prêtent leur concours à l'ANRU pour que cette agence intègre, en son sein, les champs d'intervention et les moyens de ces structures pour les DOM.

**Propositions n°12 :**

- inviter des SEM patrimoniales ou l'EPARECA directement ou par délégation à l'ANRU à intervenir pour développer l'attractivité des activités commerciales et artisanales, en particulier dans les centres anciens, et dans les quartiers en restructuration,
- Renforcer la participation de l'ANAH à la lutte contre l'habitat indigne dans les DOM pour les propriétaires bailleurs. La participation de l'ANAH au financement du CDT-OM proposé par la mission dès lors que les communes auraient élaboré un PCRHI pourrait en constituer la première étape.
- mobiliser l'ACSE en vue de proposer notamment aux personnes en RSA une formation spécialisée d'amélioration du confort des logements, de construction modulaire et de maintenance des réseaux. La finalité pourrait être la création de régies de travaux dans les quartiers intégrés aux nouveaux contrats.

#### **4.4. Modifier les outils pour les adapter au contexte spécifique des DOM**

Renforcer l'ingénierie, et si cela s'avère nécessaire, apporter des outils nationaux pour faire face aux besoins

La réussite des projets, tant de RHI que de rénovation urbaine plus classique, repose sur la capacité des équipes d'ingénierie à apporter aux maîtres d'ouvrage une compétence et une disponibilité tout au long des phases d'élaboration et d'exécution des projets.

Certains territoires manquent profondément de compétences dans les domaines de l'aménagement, de l'habitat ou de la gestion des risques. La mission préconise de favoriser la formation de cadres locaux dans ces domaines et d'apporter une assistance aux collectivités pendant la phase d'élaboration des projets du PNRU.

**Propositions n°13 :**

- Rechercher avec les universités et instituts de formation (CNFPT notamment), la création de filières de formation pour des cadres locaux à l'urbanisme, à la politique de la ville et à l'aménagement.
- Assurer dans chaque commune ayant adopté un PCRHI et disposant d'un zonage de ZHACE la formation des professionnels chargés de l'encadrement de l'auto-construction ; chercher chaque fois que cela sera possible à impliquer l'artisanat local pour contribuer à ces réalisations encadrées. Favoriser l'implication de publics en RSA dans la création de ces nouveaux métiers.

- Mobiliser au sein de l'ANRU, avec l'aide de professionnels reconnus, une capacité d'expertise que pourraient solliciter les maîtres d'ouvrage dans la phase d'élaboration de l'esquisse 2040 comme du projet urbain faisant l'objet du CDT-OM.
- Lorsque les moyens locaux sont structurellement insuffisants pour faire face aux besoins, étudier l'opportunité de la réalisation d'opérations d'intérêt national destinées à mobiliser des moyens exceptionnels pour répondre à la pénurie structurelle de logements en Guyane et à Mayotte.
- Dans les deux départements antillais étendre les compétences des agences des 50 pas géométriques aux opérations d'aménagement sur l'ensemble des communes littorales.

### Développer l'offre notamment par l'accession sociale, réduire les coûts de constructions en favorisant des circuits courts de production

La réduction de l'habitat indigne dans les DOM résultera également d'un effort supplémentaire sur l'offre de logement. Actuellement, le logement évolutif social ne remplit plus sa mission car son financement est devenu difficile.

L'action des pouvoirs publics sur la réduction des coûts de construction, sur les organismes bancaires limitant trop fortement l'accès des ménages au crédit, sur le prix du foncier, devrait redonner en plus de l'éventuelle révision des plafonds du LES, une nouvelle vie à ce produit qui a l'avantage de permettre une accession sociale à la propriété et une adaptation des logements aux modes de vie.

L'intégration d'un financement ANRU au titre de l'équilibre des opérations ou d'une aide directe aux ménages pourrait aussi contribuer à la relance du LES dans le périmètre du CDT-OM.

#### Propositions n°14 :

- Revoir les conditions de financement des LES pour faciliter l'accès au logement à des familles modestes, envisager la réalisation de LES collectifs,
- Ré-examiner les dispositions applicables tant aux règles de construction qu'aux matériaux utilisés, assurer un examen de ces caractéristiques juridiques et techniques au sein d'un CSTB-DOM ou dans le cadre de travaux réguliers du CSTB pour apporter dans les DOM une économie résidentielle de la construction plus performante.
- Favoriser l'accès des ménages à revenus modestes au crédit par le cumul possible des aides personnelles et des aides à la pierre.

### Engager la réflexion sur les stratégies de peuplement

Les enjeux de cohabitation entre des populations d'origines diverses sont tels, dans plusieurs DOM, que la question de leur vivre ensemble ne saurait être éludée. Elle est présente dans les stratégies mises en œuvre par les opérateurs lorsqu'il s'agit de reloger les populations appelées à quitter la zone à restructurer.

Aujourd'hui, les relogements/délocalisations de familles sont rendues de plus en plus difficiles compte tenu des fortes réticences au départ<sup>130</sup>.

<sup>130</sup> La loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a prévu à son article 61-I-5 les conditions de relogement des ménages sujets à une opération de rénovation urbaine, mais le cadre légal peine à être pleinement utilisé dans la mesure où les bailleurs cherchent des solutions amiables très longues lorsque le plan de relogement n'a pas été préparé très en amont.

---

Peut-on continuer à avoir des communes dont le parc est à 70 % constitué de logement social ? Peut-on se satisfaire d'un patchwork créé dans certains territoires par la juxtaposition des quartiers communautaires ? Quelles sont les évolutions dans les modes de vie liés à la gentrification ? Quelles sont les besoins liés à l'augmentation de la monoparentalité sur la ville en devenir ? Ces quelques sujets, comme celui de la lente extinction de bangas à Mayotte ou celui des modes d'habiter des Amérindiens ou des Mongs en Guyane, sont susceptibles d'influer sur la sociologie d'une commune, sur le vécu des habitants. Les référents culturels, religieux ou familiaux des habitants façonnent aussi la ville.

De longs débats existent entre anthropologues, sociologues, urbanistes et opérateurs sur ce qu'il convient d'entreprendre pour le relogement des familles sur un site appelé à être totalement rénové. L'expérience montre que les propriétaires privés des terrains procèdent très rarement au relogement des occupants. La loi du 23 juin 2011 renforce désormais cette obligation, mais il est trop tôt pour en mesurer les effets.

Le plan de relogement est le document support indispensable à toute politique de rénovation urbaine. Il vise à faciliter l'opération mais doit être également examiné, dans une perspective de long terme, pour traduire une politique de peuplement visant à assurer une vraie mixité sociale dans l'habitat. L'apport de professionnels (sociologues en l'occurrence) au constat initial est trop rare et absolument indispensable pour faciliter l'évolution du ménage dans son parcours résidentiel.

Ainsi dans des communes ayant au moins 50 % d'habitat social, le volet diversité de l'habitat est essentiel. Il devrait conditionner les premiers relogements. Par ailleurs, les stratégies de dispersion ou de réintégration des occupants doivent pouvoir être examinées et actées dans une perspective de renforcement sensible de la mixité sociale.

Les politiques de dispersion des populations, bien souvent utiles à la construction de la mixité, sont souvent inopérantes. Cela légitime davantage encore la mise en œuvre des opérations de rénovation urbaine dans un cadre communautaire d'agglomération plus propice à ces mouvements.

Ceux-ci ne sauraient constituer l'alpha et l'oméga d'une politique de relogement. L'analyse des pratiques européennes et américaines pousse en effet à considérer que les stratégies en la matière doivent être adaptées au contexte local.

Il serait par exemple préjudiciable de pousser au départ des quartiers en rénovation urbaine (sous couvert de relogement) ceux qui disposent des revenus les plus élevés ne laissant dans l'entre-soi que des ménages à très bas revenus. Cette question souvent négligée dans les projets de rénovation urbaine ou appréhendée trop tardivement justifierait à elle seule la mise en place d'un volet très opérationnel et dédié à ce sujet dans les PLH.

#### Assurer la banalisation des quartiers d'habitat informel :

Les quartiers d'habitat ancien auto construit (quartiers d'habitat informel) sont bien souvent des bidonvilles durcis par le temps. Leur traitement, compte tenu de cette particularité et du fait qu'ils ont été érigés dans la plupart des cas sur des terrains publics à occupation consentie, nécessite une temporalité longue (au moins 30 ans) pour assurer leur totale inclusion dans la ville du futur.

---

Jusqu'à présent la RHI a souvent été utilisée pour traiter ces quartiers. L'emploi de cette procédure n'est pas totalement approprié dans la mesure où ces quartiers ont su accéder à certains éléments de confort d'une part et qu'y habitent une population n'envisageant pas sa délocalisation d'autre part. La question de la capacité des occupants à en devenir propriétaires par prescription acquisitive pourrait même se poser dans certains cas.

Pour remédier à la relégation de ces quartiers, une stratégie à trente ans assure d'intervenir par touches successives sans déstabiliser le quartier. Elle serait ordonnancée selon des priorités simples : construction des voiries primaires pour assurer une bonne accessibilité, et réalisation des réseaux divers lors de la première phase de travaux, adductions individuelles et renforcement de la mixité sociale et fonctionnelle seraient à l'ordre du jour de la deuxième phase de travaux. La troisième porterait principalement sur l'implantation des équipements publics.

L'objectif serait de transformer ces quartiers pour y restituer une capacité normale de circulation et d'évacuation, assurer dans un premier temps l'accès aisé des services sociaux aux habitants.

L'indemnisation des occupants dont la démolition de l'habitation s'impose est désormais facilitée par la loi du 23 juin 2011.

#### **Propositions n°15 :**

- Inscrire les quartiers d'habitat informel dans une temporalité longue (les inclure dans la ville par une banalisation par phases)
- Veiller au renforcement des mixités sociale et fonctionnelle lors de chaque phase
- Participer au déficit d'aménagement de ces sites dans le contrat du PNRU CDT-OM au titre des quartiers anciens dégradés, assurer un renforcement du FRAFU dans le financement des habitats anciens auto construits pour réduire le financement au titre de la procédure RHI à moins de 50%.
- Élaboration d'un plan d'intervention à long terme pour ces quartiers
- Envisager à terme la création d'un FRAFU spécifique pour les zones d'habitat informel financé en partie par les bénéficiaires

#### **Accélérer la libération du foncier**

Le foncier est un bien rare dans les DOM. Ils connaissent une densité moyenne à l'hectare nettement plus élevée qu'en Métropole. À ce titre, en plus des actions menées en vue de la mobilisation du foncier de l'État pour la construction de logements en majorité sociaux, il conviendrait d'orienter les premiers travaux du GIP titres de propriété sur les zones d'aménagement retardées en raison de litiges fonciers.

À Mayotte, il conviendra de retenir la même priorité lors de la création du livre foncier et de l'EPF. À La Réunion, l'établissement public foncier local pourrait être davantage sollicité pour intervenir en milieu constitué afin de participer à la densification des quartiers, en cohérence parfaite avec les orientations du SAR.

En Guyane, la clarification des domanialités s'avère indispensable (notamment le long des routes nationales) pour faciliter la cession du foncier nécessaire à la réalisation d'opérations d'ensemble et éviter l'occupation illicite, coûteuse à terme pour la collectivité.

---

Aux Antilles, la question des domanialités doit également conduire à pérenniser l'intervention d'un acteur public étatique dans le cadre des 50 pas géométriques. Le maintien des agences administrant cette zone au delà de l'échéance de la fin 2013, et leur transformation en établissements publics d'aménagement chargés entre autres du traitement de l'habitat informel et/ou indigne, semble donc très judicieux.

Enfin, dans la mesure où la loi prévoit désormais l'établissement d'une liste des parcelles classées au titre de l'habitat indigne, il serait opportun d'assurer un suivi des terrains en état manifeste d'abandon, dans la mesure où ils peuvent constituer un foncier rapidement disponible.

**Propositions n°16 :**

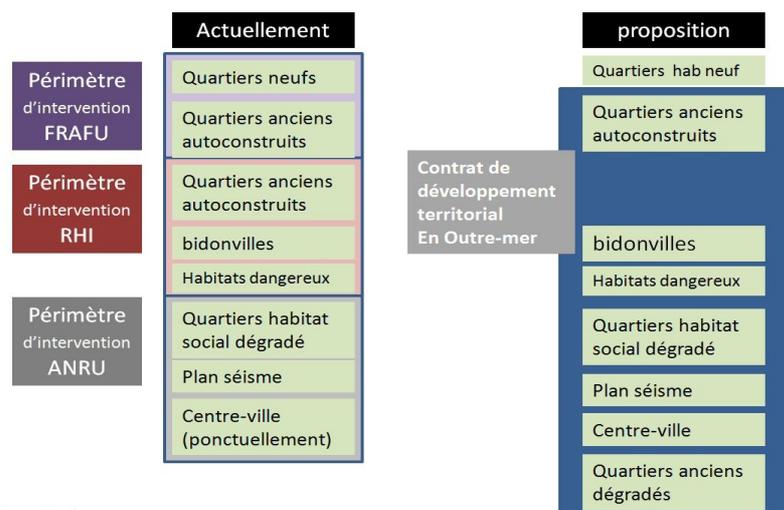
- Mieux définir les domanialités dans les départements à forte croissance démographique.
- Préciser les conditions de libération du domaine privé de l'État, par la cession ou par des baux immobiliers de longue durée (bail emphytéotique administratif).
- Engager un processus de régularisation prioritaire des terrains en indivision situés dans des zones de projet.
- Établir et réactualiser chaque année la liste des parcelles en état d'abandon manifeste et les mobiliser dans le cadre de la LHI.
- Assurer l'évolution des agences des 50 pas géométriques en étendant leur rôle à l'aménagement dans les communes littorales (notamment pour les actions de RHI).
- Recourir plus fréquemment à l'outil ZAD pour freiner la spéculation foncière.

**Réformer la procédure de résorption de l'habitat insalubre**

L'habitat insalubre dispose, pour son éradication, de la procédure de financement RHI qu'il conviendrait désormais de réserver aux opérations les plus urgentes (bidonvilles et zones à forts risques).

Les priorités pourraient, à l'avenir, être définies par le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne en veillant à associer les agences régionales de santé et les services de secours. Ainsi, pourrait être assurée une géolocalisation des habitats indignes, des lieux d'infections graves constatées et des sites difficilement accessibles aux véhicules de secours et de lutte contre l'incendie.

## Évolution des périmètres d'intervention



Pour satisfaire le besoin d'engager une politique spécifique en direction des zones les plus vulnérables et paupérisées, il convient de revoir la procédure de RHI.

A ce titre, la mission préconise d'intégrer la RHI dans un cadre contractuel imposant la mise en œuvre si nécessaire, de prérogatives d'expropriation ou de dispositions coercitives d'exécution d'office.

Le refus par les élus locaux de mise en œuvre des dispositions d'expropriation devrait avoir pour conséquence l'arrêt de financement de l'opération par l'État. Le projet serait géré selon des séquences de deux ans exigeant une validation de chaque phase, avant de pouvoir poursuivre l'opération.

Cette organisation des RHI, selon des séquences, prendrait en compte des phases de priorité, la première devant être menée pour engager la seconde etc.

Les communes où d'importantes poches d'habitat indigne sont repérées et qui n'entrent pas dans le champ d'une contractualisation au titre du volet n°2 du PNRU<sup>131</sup>, devraient faire l'objet d'un contrat de RHI portant les mêmes exigences que le CDT-OM dont celle de la remise en état des ouvrages ou l'achèvement de ceux-ci (lorsque des blocages ont conduit à l'arrêt des travaux) avant toute candidature au titre d'une nouvelle opération et la validation de phases de deux ans.

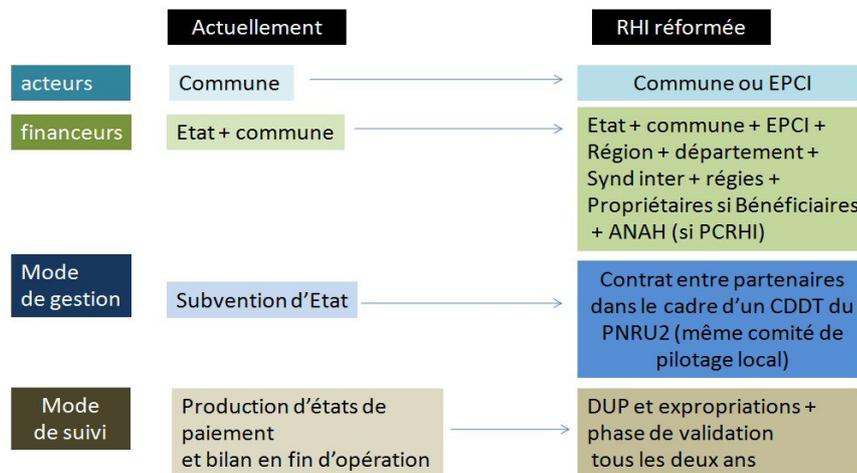
Pour s'assurer d'une implication de toutes les parties prenantes à la cause nationale de lutte contre l'habitat indigne, il conviendrait d'examiner la possibilité de déclencher une intervention obligatoire des structures compétentes (EPCI, syndicats intercommunaux chargés de l'eau, de l'électricité, des déchets, des transports) afin qu'elles assurent leur contribution au traitement de la zone.

Cette disposition pourrait être, en premier lieu, expérimentée dans les zones de bidonvilles.

<sup>131</sup> Par exemple, celles qui ne totalisent pas 15 000 habitants

Par ailleurs, pour faciliter le management des RHI, les avances sur subvention aux délégataires portées à 5 % pourraient utilement revenir au taux initial de 20 % pour les délégataires conduisant plusieurs opérations de front.

### Évolution proposée du dispositif de RHI



#### Propositions n°17:

- Organiser les RHI selon des buts prioritaires (accessibilité, organisation des réseaux de distribution et de rejets, organisation des lieux de vie collective) en veillant à impliquer au projet tous les acteurs ayant compétence dans les domaines le concernant (eau, électricité, transports, déchets...).
- S'assurer que chacune des phases renforce la mixité sociale et fonctionnelle.
- Plafonner l'aide de l'État à un montant à la parcelle .
- Renforcer la consultation des habitants et leur intervention dans le processus d'élaboration du projet de quartier via notamment une MOUS élargie et lorsque cela est possible le recours à la procédure du concours ou de dialogue compétitif pour le choix du projet.

#### Prévenir la détérioration de l'habitat, poursuivre son amélioration

Exposées à des conditions climatiques âpres et notamment à un taux élevé d'humidité, les habitations des DOM nécessitent un entretien plus fréquent qu'en Métropole. Par ailleurs, la faiblesse du revenu moyen comparé à celui constaté en métropole et la part de la population modeste logée dans le privé exigent une politique continue d'amélioration de l'habitat. L'importance de sa dotation budgétaire au sein de la LBU conditionne la réduction du stock d'habitat indigne notamment en diffus.

L'évolution de certaines règles et par exemple l'allègement des formalités administratives dans le cas de travaux d'amélioration de l'habitat comme le paiement des matériaux au propriétaire qui s'engage à effectuer lui-même les travaux (sous contrôle) peuvent faciliter l'entretien ou l'adaptation des logements.

---

Parallèlement, il est urgent que les départements ultra-marins ne disposant pas de PIG-HI (à l'exception de la Guyane qui l'a interrompu récemment), d'opérations de traitement d'immeubles insalubres remédiables, en péril ou sous restauration immobilière (THIRORI), et trop rarement d'OPAH-RU s'engagent dans ces dispositifs.

Dans la mesure où la LBU et l'ANAH participent à cette politique, il y a lieu d'examiner de nouveaux modes d'intervention pour que ces territoires prioritaires ne soient pas les moins aidés des départements français alors que les besoins y sont très conséquents.

Concernant les propriétaires occupants, les mesures préconisées plus haut et un rapprochement avec les services sociaux des départements pour aider les personnes âgées souvent réticentes à remettre aux normes leur logement devraient conduire à une amélioration sensible de la situation.

Propositions n°18 :

- Mettre en œuvre une politique de prévention de la dégradation dans l'habitat et ce dans chaque département d'Outre-mer avec un diagnostic renforcé à l'occasion du recensement INSEE.
- Alléger la réglementation qui pèse sur certains travaux pour en faciliter la réalisation dès lors qu'ils contribueraient à une amélioration très sensible du respect des normes dans l'habitat (instauration d'un contrôle possible a posteriori),
- Examiner la possibilité d'un financement des matériaux nécessaires aux travaux d'amélioration dans le cadre d'accords spécifiques avec les propriétaires dès lors que ces chantiers encadrés et contrôlés viseraient à l'insertion ou à la formation de publics sans emploi.

## Conclusion

L'habitat indigne est très développé dans les DOM. Les logements ne disposant pas du confort minimum sont même majoritaires dans certaines communes ou dans un département comme Mayotte.

On évalue à près de 100 000 le nombre de logements indignes ou exposés à un risque élevé pour la sécurité des habitants. Partant de ces deux critères, la mission a examiné la démographie propre à chaque territoire. Deux départements, Mayotte et la Guyane ne disposent pas des moyens permettant de faire face à l'explosion démographique attendue dans les trente prochaines années.

Cette évolution annoncée conduit à s'interroger sur la stratégie à mener dans l'avenir.

Après avoir rencontré plus d'une trentaine de maires et d'élus ultra-marins, la mission conclut à l'urgence de développer une vision d'agglomération à long terme par le biais d'une « esquisse 2040 ». Il est urgent d'examiner les tendances actuelles, les évolutions possibles et de rassembler tous les acteurs sur une stratégie territoriale d'agglomération fixant l'ordre des priorités et les incontournables de l'action territoriale (protection des populations, constitution d'un réseau de transport, rénovation urbaine, attractivité économique, revitalisation des centres anciens, etc.).

Cette vision partagée devrait se décliner en un contrat de développement territorial en Outre-mer qui déterminerait pour une durée de dix ans le projet urbain et ses moyens. Seraient intégrés, dans ce cadre contractuel, les opérations de RHI, la restructuration des quartiers d'habitat social dégradé, d'habitat ancien dégradé ou encore les centres-villes en déclin. Le PNRQAD démontre à lui seul le besoin de concevoir la politique de la ville d'une façon plus globalisante, dans un cadre contractuel. Compte tenu des besoins de l'Outre-mer, il faut aller plus loin dans ce sens.

L'entrée dans le contrat serait conditionnée par la remise en état des opérations précédentes, par le double engagement de création d'un plan communal de résorption de l'habitat indigne, par la création d'une police municipale de l'urbanisme et par le recours à une maîtrise foncière optimale. Le contrat ferait l'objet de séquences/clapets comprenant une validation tous les deux ans.

La réflexion sur la ville de demain, sur ses quartiers, sur les fonctionnalités actuelles et recherchées est donc essentielle dans des départements à forts enjeux. L'ANRU dans le cadre du PNRU et du PNRQAD a engagé un travail important prenant en compte la rénovation de très nombreux quartiers de logement social.

L'Agence a dû faire évoluer ses modes d'intervention pour intégrer la problématique du risque sismique ainsi que celle des centres anciens dégradés. Avec 430 millions d'euros de subvention, elle a permis l'engagement de travaux à hauteur d'un peu moins de 2 milliards d'euros. Ils concernent au total 28.629 logements en Outre-mer.

Les DOM, confrontés à un chômage élevé, à une forte immigration pour deux d'entre eux, à une crise du logement sans précédent, à la persistance de bidonvilles sans commune mesure avec les poches d'habitat insalubre rencontrées en métropole ont besoin d'un acte fort de la nation.

La loi du 23 juin 2011, les prises de position des pouvoirs publics en matière de lutte contre l'habitat indigne et les décisions du CIOM de 2009 donnent une réelle opportunité pour optimiser l'emploi des deniers publics en répondant mieux à l'objectif de mise en sécurité des populations, en prenant en compte le développement durable, dont les effets attendus sont entre autres, la réduction tant de l'étalement urbain que de consommation des ressources naturelles non renouvelables.

La mission préconise de développer des politiques différenciées selon les territoires, particulièrement dans ceux connaissant une hausse très importante de la demande de logements. Le développement de zones spécifiques dans les POS/PLU pour pratiquer l'auto-construction encadrée permettrait d'engager une politique volontariste de réduction des constructions illicites, en assurant aux personnes en demande la possibilité de disposer d'un logement devant répondre aux règles minimales de confort.

La poursuite du PNRU apparaît ainsi comme une des réponses possibles à cette stratégie dès lors qu'il permet de déterminer, avec des acteurs plus nombreux, une stratégie urbaine pour chaque agglomération concernée et ce dans un mode contractuel englobant la lutte contre l'habitat indigne, celle des quartiers anciens dégradés et des quartiers d'habitat social... La mission a examiné la possibilité de financer partiellement ces actions via des recettes nouvelles perçues des bénéficiaires des opérations de régularisation, des marchands de sommeil, et des structures publiques compétentes pour intervenir sur un territoire donné.

La mise en place de ce nouveau dispositif devrait être impulsée par le délégué départemental de l'ANRU qu'est le Préfet.

La mission insiste par ailleurs sur l'importance de revoir la politique de l'offre de logement. Le Logement évolutif social ne trouve plus de bénéficiaires. La relance en cours de la construction peine à répondre à la demande. La Ligne budgétaire unique joue un rôle indispensable pour développer l'offre. Elle reste sous dotée pour être en mesure de répondre à la demande grandissante.

Dans plusieurs DOM certains arbitrages, liés au besoin de relance de la construction, pourraient aboutir dans l'avenir à une réduction des crédits affectés aux RHI. Si cette direction devait être empruntée, elle priverait de manière très sensible la politique de RHI de ses moyens principaux.

Enfin, la mission a été questionnée sur l'intérêt d'une intégration de la Nouvelle Calédonie<sup>132</sup> et de la Polynésie dans ce plan d'éradication de l'habitat indigne. Bien que n'entrant pas dans l'objet de la mission, cette problématique mérite d'être expertisée à court terme, éventuellement pour permettre à ces deux collectivités d'Outre-mer de disposer de l'expérience de l'ANRU et d'un soutien à l'ingénierie de projet.

---

<sup>132</sup> Des crédits à hauteur de 7 millions d'euros ont été inscrits dans le cadre du PLF 2012 pour des actions de RHI en Nouvelle Calédonie. Le ministère chargé de l'Outre-mer avait financé récemment une opération de même nature en Polynésie.

# Annexes



# 1. Lettre de mission

Agence Nationale  
Pour la rénovation urbaine

Paris, le 08 JUIN 2011

Délégation générale à  
L'outre mer

Monsieur Christian LEYRIT  
Vice Président  
Conseil général de l'environnement  
et du développement durable  
Tour Pascal B  
92055 La Défense cedex

Dossier suivi par : Nancy CHENU  
Téléphone : 01 53 63 55 45  
Télécopie : 01 45 44 58 79  
E-mail : nchenu@anru.fr  
N/Réf : NC/CL 971.972.973.2011.63

Monsieur le Vice Président,

L'ANRU finance aujourd'hui, avec le Ministère chargé de l'Outre mer dans le cadre de la LBU, 14 projets de rénovation urbaine dans les départements d'Outre-mer correspondant à un investissement total de près de 2 000 M€ dont plus de 400M€ de subvention de l'agence et environ 280 M€ de LBU. Ces projets, dont certains sont très largement engagés, impactent pour la plupart les politiques de requalification de quartiers d'habitat informel et insalubre (Les Abymes, Cayenne, Matoury, Fort de France (PNRQAD), Mayotte...) qui subsistent dans ces départements.

Il nous semble nécessaire à cette étape du PNRU d'évaluer les actions de l'agence sur cette thématique, de mettre en perspective les méthodologies mises en œuvre et leurs effets sur ces territoires, ainsi que de réfléchir aux évolutions tant opérationnelles, réglementaires et financières de nos interventions.

C'est ainsi que l'ANRU et le Ministère de l'Outre mer souhaiteraient pouvoir s'appuyer sur les compétences du CGEDD pour accompagner cette nouvelle réflexion de l'agence visant à prendre en compte dans sa globalité cette problématique spécifique aux DOM et vous confier une mission exploratoire pour préciser les conditions nécessaires à la poursuite et à l'amélioration des interventions de l'ANRU en Outre-mer.

Il s'agira notamment d'apporter des premiers éléments de réponse aux questions suivantes :

- A quelles conditions et avec quels moyens est-il envisageable de résorber la quasi-intégralité des poches d'habitat insalubre et spontané existantes à ce jour en Outre-mer à un horizon de 10 ans ? Quelles orientations donner pour enrayer le développement de nouveaux noyaux d'insalubrité ?
- Quels enseignements tirer de la méthode appliquée au travers du PNRU en Outre-mer ? quels éléments de méthode paraissent les plus pertinents et méritent d'être pérennisés ? Comment faudrait-il adapter l'intervention de l'agence pour améliorer l'efficacité des projets qu'elle soutient en Outre-mer ? Quelles pistes d'optimisation et de simplification de la distribution des financements sont envisageables ?

...

- Quelles compétences et quels outils sont et seront nécessaires pour mener à bien ces futurs projets (ingénierie urbaine, sociale, réglementaire, financière, opérateurs ...) ?
- Comment assurer le développement et la pérennité de ces compétences dans les DOM et en métropole ? Est-il nécessaire de favoriser l'émergence de compétences et d'outils spécifiques à ces questions (aménageurs, SEM, ...) ?
- Quelle gouvernance et quel partenariat doivent se mettre en place aux différentes échelles pour assurer un pilotage et une mise en œuvre efficace de ces projets ?
- Dans le prolongement du rapport Letchimy et de la loi adoptée le 26 janvier 2011, quelles dispositions prendre pour accélérer et faciliter les processus de résorption d'habitat insalubre ?

Les réflexions de cette mission conduiront également à déterminer un premier cadrage financier permettant d'atteindre ces objectifs, ainsi que les modalités financières de mise en œuvre dans le cadre d'une prolongation éventuelle du programme national de rénovation urbaine. Elles contribueront par ailleurs à nourrir le travail de réflexion pour une poursuite de la politique de rénovation urbaine conduit par le Ministre de la ville à la demande du Comité interministériel des villes de février 2011 dans le cadre d'une deuxième phase du PNRU.

Pour mener à bien cette de mission, la personne que vous désignerez aura vocation à travailler en étroite collaboration avec l'équipe de l'agence constituée pour entamer cette réflexion : Nancy Chenu, chargée de mission responsable du suivi des projets de rénovation urbaine de Guyane, Martinique et Guadeloupe, secondée par Guillaume Bourlier, chargé de mission de la Direction de la Stratégie et du Développement des Programmes, à laquelle s'adjoindra un représentant de la DGOM. Ils seront à votre disposition pour vous accompagner dans cette réflexion et établir des contacts avec les acteurs locaux qui dans les DOM mettent en œuvre un programme de rénovation urbaine.

Nous souhaiterions que les conclusions puissent nous être remises au plus tard d'ici la fin octobre 2011 et qu'une première série de propositions nous soient soumises pour le 15 septembre.

Nous vous prions de bien vouloir croire, Monsieur le Vice-Président, à l'assurance de notre considération distinguée.



Préfet, Délégué général à l'Outre mer  
Vincent BOUVIER



Directeur général de l'ANRU  
Pierre SALLENAVE

Copie :  
Monsieur Alain LECOMTE - Président de la 3<sup>ème</sup> section du CGEDD

## 2. Liste des personnes rencontrées

### 2.1. Déplacement à Mayotte du 21 au 24 juin 2011

identité	organisme	fonction
AHAMADI Saïd	ville de Koungou	conseiller municipal, ancien maire
BAILLY Claude	DEAL	chef de l'unité financement du logement social
BINDER P	Agence Régionale de Santé	Responsable lutte anti-vectorielle
CHEYSSAL David	Bureau d'études Réa	directeur
DAOUSINKA Abdoul	Ville de Koungou	Directeur général des services
DERACHE Hubert	Préfecture de Mayotte	Préfet
DEBONS Cédric	Préfecture de Mayotte	Directeur de cabinet
DJANFAR Saïd Mohamed	Ville de Mamoudzou	Adjoint au maire chargé de l'aménagement
DORSO André	Conseil Général	Directeur général des services
KORDJEE Cris	Ville de Mamoudzou	Directrice de l'aménagement
KROMWELL Grégory	Préfecture de Mayotte	Sous-préfet délégué à la cohésion sociale et à la jeunesse
LAFARIE Christian	DEAL service habitat	chef de service
LAJOINIE Guy	Agence Régionale de Santé	Responsable de la plateforme de veille et d'urgences sanitaires
LEFEBVRE Grégory	DEAL	Service risques naturels
LEMARCHAND Marie	Kazelo bureau d'études	gérante
MOUFFARD Danielle	Agence Régionale de Santé	Directrice de la délégation de Mayotte
MOUHOUT AR Salim	Agence Régionale de Santé	Responsable service environnement santé
SIMONIN Thibaud	Ville de Mamoudzou	Directeur du projet de rénovation urbaine
SOILIH Faissoil	Institut Mahorais d'Aide à la Décision	Consultant sociologue
SOUILIH Abdouoïhamane	Ville de Mamoudzou	maire
SOULA Maoulida	SIEAM (syndicat des eaux)	Président
SOUMAILA Ambdilwahodou	Ville de Mamoudzou	Adjoint au maire chargé des finances
SUBRA Faiz	Ville de Pamandzi	Directeur des services techniques
VALLEE Dominique	DEAL	directeur
ZONZON Patrick	ARCH'ADAPT	Directeur général

## 2.2. Déplacement à La Réunion du 24 au 28 juin 2011

identité	organisme	fonction
ANNETTE Gilbert	ville de Saint-Denis	maire/ député
BERTRAND Daniel	Agence Régionale de Santé	ingénieur sanitaire
BRUNETIERE Xavier	préfecture de la Réunion	secrétaire général
CHEYSSIAL Attila	BE Harrapa	urbaniste/sociologue
COURTIN Daniel	DEAL	directeur adjoint
DANIEL Bertrand	Agence Régionale de Santé	ingénieur d'études sanitaires
FUTHAZAR Jean-Claude	Conseil régional	DGA au développement durable,
GALTIER	DEAL	Directeur
GRANDVAUX Jean-Louis	Etablissement public foncier de la Réunion	Directeur
HUSS Christophe	DEAL	
LANGENIER Jean-Yves	commune de Le Port	Maire
NOSJEAN	SPIB Bourbon Bois	Directeur
OBERLE Michel	ARMOS	
PANON M	ville de Saint-André	DGA chargé du PNRU
PASCAL-BASSER Sylvie	ville de Saint-Denis de la Réunion	chef du projet de rénovation urbaine
PAYET Paul	ville du Tampon	maire
SERAPHINE M	ville de Saint-André	DGS
TORIT Mme	Conseil Général	directrice de l'habitat
VAKKY Mme	Conseil Général/ service habitat	chargée de l'aide aux partenaires
WARO Gilles	SPIB Bourbon Bois	Directeur

## 2.3. Déplacement en Guyane du 4 au 8 juillet 2011

identité	organisme	fonction
ANTOINETTE Nicole	ville de Kourou	directrice de projet
APOUNOU M	ville de Kourou	chef coutumier du village de Saramaca
ARTHAUD Jack	Etablissement public d'aménagement en Guyane,	directeur général
BERTRAND Léon	ville de Saint-Laurent du Maroni	Ancien ministre, maire
BOUJOT Aurélien	DEAL Guyane	
BUADES Caroline	Agence d'Urbanisme et de développement de la Guyane	chargée de mission Habitat et urbanisme
CAMBRIL Philippe	ville de Saint-Laurent du Maroni	Directeur général des services
CASTELL Thierry	DEAL Guyane	
DEVIERS G	ARS	
GORGUE Anne-Sophie	ville de Matoury	chef de projet PNRU
GOVINDIN Patricia	Ville de Remire-Montjoly	1er adjointe au maire
GUIRADO Juliette	Agence d'Urbanisme et de développement de la Guyane	chargée d'étude principale urbanisme
JULIEN Jacques	Directeur urbaniste PACT Guyane	
MANGUER Serge	DEAL Guyane	
MATHIS Claude	SIMKO	Directeur général
MEKACHERA Hamel-Francis	Sous-préfecture de Saint-Laurent du Maroni	Sous-préfet
PATIENT Georges	Commune de Mana	Sénateur maire
PATIENT I	mairie de Cayenne	
PETIT-FRERE J	mairie de Cayenne	
PHINERA-HORTH Marie-Laure	ville de Cayenne	Maire
REY Olivier		
ROUMILLAC Jean-Pierre Théodore	ville de Matoury,	Maire , conseiller général, président de l'association départementale des maires de Guyane
SELLIER Bernard	SENOG Société d'Economie Mixte du Nord-Ouest de la Guyane	Président
WEIRBACH P		

## 2.4. Déplacement en Guadeloupe du 8 au 12 juillet 2011

identité	organisme	fonction
BANGOUE Jacques	Ville de Pointe-à-Pitre	Maire et vice-président du CG
BELENUS-ROMANA Marie-Paule	SEMSAMAR	Directrice générale
BOUSSIN Laurent	SEMAG	directeur général
COZEMA LOUBER Andrée	SEMAG Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe	Chef d'agence
FABRE Jean	Préfecture de Guadeloupe	Préfet
GUERIN Bernard	Préfecture de Guadeloupe	Sous-préfet de Pointe-à-Pitre
JOUBERT Aurélien	SEMAG	Directeur technique et du développement
LARROUS Thierry	ville des Abymes	chargé du projet de rénovation urbaine
MICHAUX CHEVRY Lucette	ville de Basse-Terre	maire, ancien ministre
NICOLAS Daniel	DEAL Guadeloupe	directeur
OLIVE Patrice	DEAL Guadeloupe	chargé de la lutte contre l'insalubrité
PONS Marie-Anne	ARS de Guadeloupe	chargé de la lutte contre l'insalubrité
RAUZDUEL Rosan	CAP Excellence	Vice-président, adjoint au maire aux Abymes
WILLAUME Mireille	ARS de Guadeloupe	Directrice générale

## 2.5. Déplacement à la Martinique les 13 et 14 juillet 2011

identité	organisme	fonction
CARISTAN Gaëlle	ville de Schoelcher	chef du service urbanisme
CARRER Bruno	GIP/GPV de Fort-de-Schoelcher	Directeur
CLEMENTE Luc	ville de Schoelcher	Maire
DAUNAR Jean-Yves	agence des 50 pas géométriques	Directeur
DERNE Fred	ville de Schoelcher	1er adjoint au maire délégué à l'aménagement du territoire
DIB Hervé	SEMAFF	Directeur général délégué
GAMESS Edouard	ville de Schoelcher	directeur général des services
IPHAINÉ Marièle	GIP/DSU quartiers fertiles du Lamentin	Directrice
NUISSIER Jean-Antoine	ville de Schoelcher	Directeur de l'aménagement du territoire, du cadre de vie et du développement durable,
PORTE Lawrence	Société immobilière de la Martinique	Directeur général adjoint
RIBAC Bruno	ville de Fort de France	DGA chargé des stratégies de gestion et de développement
SAINT-LOUIS-AUGUSTIN Raymond	ville de Fort de France	Maire
SAMOT Pierre	Maire du Lamentin,	Président de la CACEM
TARPAU Thierry	Société immobilière de la Martinique	Directeur du développement
THODIARD Frantz	ville de Fort de France	Maire adjoint, président de la commission Urbanisme et aménagement

## 2.6. Auditions à Paris

identité	organisme	fonction
ARMAND Alain	SODIAC (société Dionysienne d'aménagement et de construction)	Président directeur général
BAZAILLE-MANCHES Marion	cabinet du ministre de la ville	conseillère chef de pôle
BERTHIER Emmanuel	DATAR	délégué, ancien Préfet
BOLLINI Caroline	ANRU	Chargée de mission prospective, habitat privé
BONTEMPS Pascal	Fédération des Entreprises publiques locales	responsable outre-mer
BOUCHE Nancy	pôle national de lutte contre l'habitat indigne DIHAL	IGADD honoraire, ancienne président du pôle
BOURLIER Guillaume	ANRU	chargé de mission quartiers anciens
BOUSSIN Laurent	SEMAG	PDG
BOUTOLLE Clotilde	Agence Française de Développement/ division collectivités locales et développement urbain	chef de projets
CAM Mai Linh	Agence Française de Développement/ division collectivités locales et développement urbain	chef de projets
CLAUDE Jacques	MINEFI CGEFI	contrôleur général et financier des agences des 50 pas géométriques
CREPON Etienne	DHUP	Directeur
De QUERO Alain	ANAH	Directeur de l'action territoriale
DELGRANDE Marc	MOM/ service des politiques publiques à la délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM)	Sous-préfet, chef de service
GAMBET Lise	financement du logement DGON/SPP	Chargée de mission
HAINSELIN Anne-Sophie	urbanisme durable ANRU	Chargée de mission
HEDLI Mahieddine	Union Sociale pour l'Habitat	directeur à l'outre-mer
LEURET Hélène	Fédération des Entreprises publiques locales	Chargée de mission
LETCHIMY Serge	conseil régional de Martinique	Président et député de Martinique
MAME Abdoulaye Seck	Ministère de l'Outre-mer/ département de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables MOM	
MANCINI Ange	Présidence de la République	Ancien préfet de la Guyane et de la Martinique
MONNARD Philippe	DHUP	Chargé de mission
NOEL Coralie	Ministère de l'Outre-mer/ département de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables DGOM	Chef du département
OLIVE Virginie	Agence Française de Développement , département Outre-mer	économiste
PAYEN Thierry	PROMOSUD Nouvelle Calédonie	Directeur
PLUMAIN Patrick	Ministère de l'Outre-mer/ département de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables MOM	Adjoint au chef du département
POLGE Michel	pôle « lutte contre l'habitat indigne »	Directeur
RAVALET Sylvie	cabinet secrétaire d'Etat chargé du logement	conseillère technique
ROUQUE Alexis	cabinet secrétaire d'Etat chargé du logement	Directeur de cabinet
SALLENAVE Pierre	ANRU	Directeur général

SCHUTZNERGER Hélène	pôle national de lutte contre l'habitat indigne DIHAL	Chargé de mission santé environnement
SORRO Jean-François	MEDDTL/DGPR/CCIAPSA	chef du service
TAILAME Joëlle	Agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique	directrice
VIAN Dominique	cabinet du président du Sénat	Ancien préfet
VOGELEISEN Catherine	Union Sociale pour l'Habitat	chargée de mission outre-mer



### 3. Annexe : Analyse par département d'Outre-mer

## GUADELOUPE

#### Population

2008 : 401 784 hab

2040 : 404 000 hab

**superficie** : 1628 km<sup>2</sup>

**densité** : 246 habitants/km<sup>2</sup>

**Habitations indignes (évaluation) : 15 364 logements**

**Risques principaux** : séismes 10 400 logements sociaux concernés (800 M€), les logements privés (abs d'évaluation), glissements de terrain, cyclones, tsunamis

#### Construction/besoin :

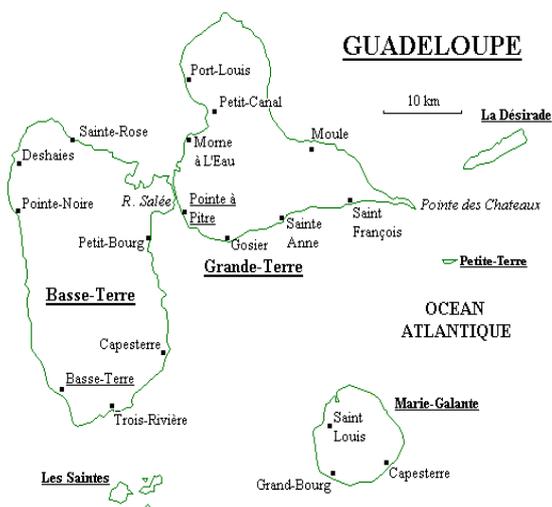
logements aidés livrés (par an – moyenne 2006-2010) : 1504 LLS, besoin évalué à 3000 LLS/an

#### Construction tous logements :

nombre de logements commencés en 2007 : 2381, en 2008 : 1654, en 2009 : 1357, nombre de logements autorisés en 2010 : 4158

**Demandes de logement social**: 12250 (8% des ménages)

**LBU en 2010**, AE 63 M€, CP 46 M€



#### crédits de paiement mobilisés pour les RHI

RHI CP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total général
Guadeloupe	9,2	4,5	8,4	7,5	3,3	5,1	8,90	11,10	14,90	72,9

L'analyse des RHI réalisées depuis 10 ans conduit à constater la reconstruction de 3640 logements pour un financement total de 81 M€ (soit un coût moyen d'aménagement par logement de 22 252€)

#### état des conventions du PNRU

ville	coût total	ANRU	LBU Etat	Europe	EPCI	ville	CG	CR	baillleurs	CDC	autres
Pointe à Pitre	454,4	98,7	72,8	19,5		18,8	9,5	30	129,8		
Les Abymes	373	78,4	44,1	15,4		33,5	10,5	28,9	120,7		
<b>TOTAUX</b>	<b>827</b>	<b>177,1</b>	<b>116,9</b>	<b>34,9</b>	<b>0</b>	<b>52,3</b>	<b>20</b>	<b>59</b>	<b>250,5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

La Guadeloupe est concernée par le PNRU pour deux projets principaux (Pointe-à-Pitre et Les Abymes) et par un projet inscrit au titre des opérations isolées (Basse-Terre). Ce dernier n'a pas encore débuté.

Le taux d'engagement moyen est de 33%. À Pointe-à-Pitre, il atteint 42 % et 21 % aux Abymes. Si la résidentialisation est bien engagée (69%), les démolitions ont pris un léger retard dû (27 % d'engagement) en partie à la question des relogements des personnes concernées.

ville	Nbre logts initiaux	démolitions	reconstructions	réhabilitations	résidentialisations	nombre de logements in fine
Pointe à Pitre	9000	1402	1531	919	1571	9129
Les Abymes	6863	1044	1177	1607	1185	6996
<b>TOTAUX</b>	<b>15863</b>	<b>2446</b>	<b>2708</b>	<b>2526</b>	<b>2756</b>	<b>16125</b>

### Amélioration de l'habitat en Guadeloupe

logements livrés	2006	2007	2008	2009	2010
Réhab Parc Social	0	300	48	96	0
Am Hab Prop Occupants	559	854	731	534	558
Am Hab Prop Bailleurs	77	50	62	32	45
<b>TOTAL</b>	<b>636</b>	<b>1204</b>	<b>841</b>	<b>662</b>	<b>603</b>

# MARTINIQUE

## Population

2008 : 397 693 hab

2040 : 423 000 hab

**superficie** : 1128 km<sup>2</sup>

**densité** : 353 habitants/km<sup>2</sup>

**Habitats indignes (évaluation)** : 9436 logements

**Risques principaux**: Séisme (pour environ 7200 LS (555 M€), absence d'indication pour l'habitat privé), glissement de terrain, cyclone, tsunami

## Construction/besoin :

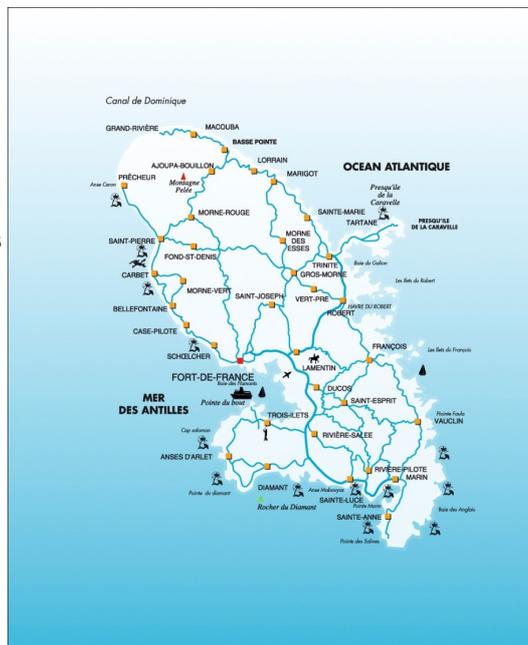
logements aidés livrés (par an – moyenne 2006-2010) : 411 LLS réalisés, besoin évalué à 1600 LLS/an

## Construction tous logements :

nombre de logements commencés en 2007 : 2679, en 2008 : 2271, en 2009 : 1321  
nombre de logements autorisés en 2010 : 4188

**Demandes de LS**: 8000 (9% des ménages)

**LBU en 2010** : 42 M€ en AE, 41 M€ en CP



## crédits de paiement mobilisés pour les RHI

RHI CP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total général
Martinique	0,9	0,7	1,7	1,5	1,1	1,8	0,70	3,90	2,00	11,4

## état des conventions du PNRU et PNRQAD

ville	coût total	ANRU	LBU Etat	Europe	EPCI	ville	CG	CR	baillleurs	CDC	autres
Fort de France Bon Air	39	16,2	9,5			5,9					
Fort de France Portes Caraïbes		5,3									
FDI Internat d'excellence	5	2									
Fort de France Terres Sainville	179	48,9	15,6	25,4		23,3	8,9	9,5	29,6		
<b>TOTAUX</b>	<b>218</b>	<b>70,4</b>	<b>25,1</b>	<b>25,4</b>	<b>0</b>	<b>29,2</b>	<b>8,9</b>	<b>9,5</b>	<b>29,6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Le PNRU a permis l'engagement d'un projet à Fort-de-France dans le quartier de Terres Sainville.

Le PNRQAD, aujourd'hui expérimental a retenu également Fort-de-France, seul site des DOM à avoir répondu à l'appel à projet pour le quartier de Bon Air.

Le taux d'engagement est particulièrement élevé pour le projet inscrit dans le PNRU puisqu'il atteint 72% contre 8 % pour celui issu du PNRQAD. Ce programme n'a débuté qu'en 2010.

ville	Nbre logts initiaux	démolitions	Reconstructions	réhabilitations	Résidentialisations	nombre de logements in fine
Fort de France Bon Air	318	318	320	0	0	320
Fort de France Portes Caraïbes						0
FDF Internat d'excellence						
Fort de France Terres Sainville		80	500	300	2233	420
<b>TOTAUX</b>	318	<b>398</b>	<b>820</b>	300	2233	<b>740</b>

### Amélioration de l'habitat en Martinique

logements livrés	2006	2007	2008	2009	2010
Réhab Parc Social	501	260	558	0	4
Am Hab Prop Occupants	668	544	637	469	201
Am Hab Prop Bailleurs	308	309	288	411	240
<b>TOTAL</b>	<b>1477</b>	<b>1113</b>	<b>1483</b>	<b>880</b>	<b>445</b>

# GUYANE

## Population

2008 : 219 266 hab

2040 : 574 000 hab

**superficie** : 83 846 km<sup>2</sup>

**densité** : 2,6 habitants/km<sup>2</sup>

**Habitations indigènes (évaluation)** : 16 084 logements

**Risques principaux** : glissements de terrain, risques sanitaires

## Construction/besoin :

logements aidés livrés (par an – moyenne 2006-2010) : 503 LLS

besoin évalué à 3600 (total aidés ou non)

## Construction tous logements :

nombre de logements commencés en 2007 : 223,

en 2008 : 462, en 2009 : 674

nombre de logements autorisés en 2010 : 3972

**Demandes de LS**: 13 000 (14% des ménages),

**LBU en 2010** : 34 M€ en AE, 14 M€ en CP



## crédits de paiement de la LBU mobilisés pour les RHI

RHI CP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total général
Guyane	0,5	0	0,2	1,25	4,6	3,3	3,80	5,40	1,10	20,15

5570 logements seraient inclus dans des périmètres de RHI en Guyane en octobre 2011.

3660 en phase opérationnelle (250 sur Mont Baduel à Cayenne, 210 à N'zilla à Cayenne, 200 dans le quartier d'Eau Lisette à Cayenne, 70 à Sinnamary, 1000 dans le quartier Cogneau Lamirande à Matoury, 1400 à Cotonnière Matoury, 280 à Apatou, 250 à Remire Montjoly) 1910 en phase d'étude (Matines à Cayenne 180 habitations, Balata à Matoury 830 hab, Macouria 580 hab, Roura 100, Charvein à Mana 220).

## état des conventions du PNRU

ville	coût total	ANRU	LBU Etat	Europe	EPCI	ville	CG	CR	baillleurs	CD C	autres
Matoury Copaya	71,7	20,4	10,6	1,8	0	7,5	1	1,5	23,4		
Kourou Europe Bourg	47,9	11	7,1	6,6	0	3,9	1,7	2,6	6,7		6,2
Cayenne village chinois	160,8	42,9	25,7	6,4	0	10,4	3,9	4,8	53,7		
<b>TOTAUX</b>	<b>280,4</b>	<b>74,3</b>	<b>43,4</b>	<b>14,8</b>	<b>0</b>	<b>22</b>	<b>6,6</b>	<b>8,9</b>	<b>83,8</b>	<b>0</b>	<b>6,2</b>

ville	Nbre logts initiaux	démolitions	reconstructions	Réhabilitations	résidentialisation	nbre de logts in fine
Matoury Copaya	240	240	170	0	30	170
Kourou Europe Bourg	750	90	140	0	0	800
Cayenne village chinois	922	664	634	218	258	892
<b>TOTAUX</b>	<b>1912</b>	<b>994</b>	<b>944</b>	<b>218</b>	<b>288</b>	<b>1862</b>

Le PNRU concerne trois projets : Cayenne, Kourou et Matoury

Le taux d'engagement total est de 25 % : 17 % à Cayenne (quartier Village chinois et Quartiers sud), 36 % à Kourou (Centre Bourg, Cité stade, Saramaca), 37 % à Matoury (Coppaya)

Le taux d'engagement des démolitions est de 29 % traduisant une réelle montée en charge des projets.

### Amélioration de l'habitat en Guyane

(logements livrés)	2006	2007	2008	2009	2010
Réhab Parc Social	0	40	35	20	
Am Hab Prop Occupants	0	87	81	129	80
Am Hab Prop Bailleurs	85	136	120	167	127
<b>TOTAL</b>	<b>85</b>	<b>263</b>	<b>236</b>	<b>316</b>	<b>207</b>



A La Réunion, le PNRU concerne cinq sites. Les taux d'engagement sont très hétérogènes (97%) pour le quartier de Bras-Fusil à Saint-Benoît, 72% pour la Cressonnière à Saint-André, 41 % pour Ravine Blanche à Saint-Pierre, 16 % pour ZAC 1 et 2 au Port, enfin 10 % pour le quartier Camélias Vauban à Saint-Denis.

Alors que le taux moyen des engagements est de 46 %, le taux d'engagement des équipements publics est de 79 % tandis que celui des démolitions de 13 %, expliqué par la difficulté de relogement dans un marché du logement particulièrement tendu.

ville	coût total	ANRU	LBU Etat	Europe	EPCI	ville	CG	CR	baillleurs	CDC	autres
Saint-Benoît Bras Fusil	75,6	12,1	14,2	2,4	0	5,4	1,8	0	38,2	0,5	1
Le Port Lepervanche	90,3	12,3	19,3	1,7	6,1	6,1	0,5	0	33,8	0,4	10
Saint-Pierre Ravine Blanche	131	12	21,6	3,4	3,5	12,3	3	1,9	68,6		4,2
Saint-Denis Camélias Vauban	130	20,6	21,2	1,9	5,9	17,3	4,5	0	52,1	0,8	5,6
Saint-André Cressonnière	79,7	21,5	8,5	4,9	0	12,1	3,5	1	26,2	0,4	1,7
<b>TOTAUX</b>	<b>506,6</b>	<b>78,5</b>	<b>84,8</b>	<b>14,3</b>	<b>15,5</b>	<b>53,2</b>	<b>13,3</b>	<b>2,9</b>	<b>218,9</b>	<b>2,1</b>	<b>22,5</b>

### Amélioration de l'habitat à La Réunion

Logements livrés	2006	2007	2008	2009	2010
Réhab Parc Social	0	0	0	338	561
Am Hab Prop Occupants	519	539	558	555	40
Am Hab Prop Bailleurs	22	72	52	50	37
<b>TOTAL</b>	<b>541</b>	<b>611</b>	<b>610</b>	<b>943</b>	<b>638</b>

# MAYOTTE

## Population

2008 : 186 387 hab

2040 : 510 000 hab

**superficie** : 374 km<sup>2</sup>

**densité** : 499 habitants/km<sup>2</sup>

## Habitations indignes (évaluation):

20 743 logements

**Risques** : tsunamis, cyclones, glissements de terrain, sanitaires

**Construction/besoin** (par an) : 50 LLS/2740 (PADD)

**Demandes de LS**: NC

**LBU en 2010** : 20 M€ en AE, 16,8 M€ en CP



## crédits de paiement de la LBU mobilisés pour les RHI

RHI CP	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total général
Mayotte	3,6	1,5	3,9	3	3	5,4	5,40	9,80	6,30	41,9

45 RHI sont en cours de réalisation. Le financement des RHI est assuré par une couverture du déficit d'opération à raison de 80% par l'État (LBU), 10 % par la collectivité de Mayotte (CG), à 10 % par la commune concernée. Depuis 2000, les RHI ont mobilisé 71 millions d'euros de crédits d'engagement. 42 M € ont fait l'objet de mandats de paiement. Les opérations portent pour l'essentiel sur les voies et réseaux. L'habitat n'est pas traité hormis la création de sanitaires sur les lots qui n'en disposaient pas.

Les principaux points de blocage dans la réalisation des RHI (délai moyen entre 8 et 10 ans) concernent la maîtrise foncière, notamment les terrains destinés à recevoir les STEP.

## état des conventions du PNRU

ville	coût total	ANRU	LBU Etat	Europe	EPCI	vill e	CG	CR	baill eurs	CD C	autr es
Mamoudzou M'Gombani	39,6	13	6	0	0	4	5,3	0	7	0,8	3,6

Le PNRU a intégré très tardivement Mayotte. Cela explique que le seul projet, le quartier M'Gombani à Mamoudzou n'affiche qu'un taux d'engagement limité de 13 %. Si l'ingénierie de projet fait l'objet d'engagements importants (85%) comme cela est la pratique, le seul poste de dépenses ayant conduit à des engagements est celui de l'aménagement (7%).

ville	Nbre logts initiaux	démolitions	reconstructions	réhabilitations	résidentia- lisations	nbre de logts in fine
Mamoudzou M'Gombani	212	98	121	104	0	235

Le niveau d'équipements publics à Mayotte est très insuffisant. Les rotations scolaires y sont organisées (deux services par jour pour la même salle de classe). Le syndicat intercommunal chargé des écoles le SIAM a évalué à 357 le nombre de classes manquantes au 30 juin 2011. Pour la seule ville de Koungou les effectifs d'enfants scolarisés sont passés de 6177 élèves à la rentrée 2010 à 7380 à la rentrée 2011.



## 4. Annexe : Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AGORAH	Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat
ANAH	Agence Nationale pour l'Habitat
ARS	Agence régionale de santé
CAFO	Convention d'actions foncières
CIOM	Conseil interministériel de l'Outre-mer
CSTB	<i>Centre scientifique et technique du bâtiment</i>
DALO	Droit au logement opposable
DGFIP	direction générale des Finances publiques
ENL	Enquête nationale sur le logement
EPAG	Etablissement Public d'Aménagement en <i>Guyane</i>
EPARECA	Établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
EPF	Établissement Public Foncier
FNPRNM	Fonds national de prévention des risques naturels majeurs (appelé également fonds Barnier)
FRAFU	Fonds Régional d'Aménagement Foncier Urbain
IRIS	Îlots Regroupés pour l'Information Statistique
LBU	Ligne budgétaire unique
LES	Logement évolutif social
LLS	Logement locatif social
LS	Logement social
LODEOM	Loi organique pour le développement économique en Outre-mer
MOUS	Maitrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale
OPAH	Opération programmée d'amélioration d'habitat
PACT	Propagande et action contre les taudis
PADD	Plan d'Aménagement et de Développement Durable
PCRHI/PCLHI	Programme communal de résorption de l'habitat indigne/ lutte contre l'habitat indigne
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PIG	Programme d'intérêt général
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
PNRQAD	Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés
PNRU	Programme national de rénovation urbaine
PRU	Projet de renouvellement urbain
RGP	Recensement général de la population
RHI	Résorption de l'habitat insalubre (opération de)
RSA	Revenu de solidarité active
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCET	Société conseil auprès des collectivités territoriales (filiale de la Caisse des dépôts via la société nationale immobilière)
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SENOG	Société d'Economie Mixte du Nord Ouest Guyanais
SEMAFF	Société d'économie mixte d'aménagement de Fort-de-France
SEMSAMAR	Société d'économie mixte de Saint-Martin
SIMAR	Société immobilière de Martinique
SIMKO	Société immobilière de Kourou
THIRORI	traitement d'immeubles insalubres remédiables, en péril ou sous restauration immobilière
VRD	Voiries et réseaux divers



Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergies et climat Développement durable  
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent  
pour  
l'avenir**

---

Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable

7<sup>e</sup> section – secrétariat général

bureau Rapports et Documentation

Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex

Tél. (33) 01 40 81 68 12/45