



Evaluation de la mise en œuvre de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011
« portant dispositions particulières relatives aux quartiers
d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les
départements et régions d'outre-mer »

ANNEE 2022

En 2011, la situation du logement en outre-mer apparaît préoccupante en raison notamment d'un nombre important de logements indignes et de l'absence de cadre juridique permettant d'intervenir pour traiter des situations spécifiques que connaissent ces territoires (caractère informel de nombreux logements). Sur la base de ce constat, de nouvelles mesures ont été mises en place par la loi Letchimy (loi n° 2011-725 du 23 juin 2011). L'objectif de la loi est de **faciliter la mise en œuvre de la résorption de l'habitat insalubre et indigne¹ dans les départements et régions d'outre-mer**, en apportant des réponses aux **situations d'occupation spontanées²** et informelles³ de terrains d'autrui (notamment lorsque les terrains doivent être libérés pour engager des opérations d'aménagement ou d'équipements publics) et en permettant d'adapter les instruments pour tenir compte des différentes situations d'habitat pouvant exister sur un même périmètre d'intervention.

S'il est difficile de comptabiliser de manière précise l'habitat indigne et informel, les estimations montrent une augmentation du nombre de logements indignes recensés : il y aurait, en 2022, au moins 155 000 à 165 000 logements indignes dont une large partie est informelle dans les cinq DROM, ce qui représente environ un logement sur cinq, avec de fortes disparités entre les territoires⁴.

Cette augmentation s'explique certes par l'accélération de la « bidonvilisation » à Mayotte et en Guyane (liée notamment à une forte pression démographique corollaire d'une importante natalité et d'une

immigration massive) mais surtout par le développement du repérage et le recensement des habitats dégradés (observatoires, PC/PILHI).

A cela, s'ajoutent des éléments de contexte spécifiques qui apportent d'autres éclairages sur ce phénomène dans les DROM.

Par ailleurs, les territoires ultramarins sont confrontés à la rareté du foncier en raison de surfaces susceptibles d'aménagement limitées (insularité, topographie accidentée, risques naturels, etc.) et **d'une difficulté à établir la propriété des terrains liée au défaut de titres fonciers et des nombreuses situations d'indivisions complexifiant les procédures d'aménagement et de production de l'offre de logement.**

Dans un contexte où la problématique du logement indigne et informel reste particulièrement prégnante outre-mer, la direction générale des outre-mer a souhaité mener une évaluation afin de mesurer le niveau **de mise en œuvre** de la loi Letchimy dix ans après sa promulgation, de comprendre les principaux freins à son application dans chaque territoire et d'identifier des leviers pour améliorer la lutte **contre l'habitat indigne et informel** dans cinq DROM.

¹ Habitat indigne : (Art 1-1 de la Loi n°90-449 du 31 mai 1990) « Constituent un habitat indigne les 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 »

² Habitat spontané : Les quartiers d'habitat spontané désignent les quartiers ou secteurs d'habitat informel où 60 % environ des constructions peuvent être conservées, réhabilitées et améliorées, seuls quelques 40 %, au plus, pouvant relever de la démolition, soit en raison de l'insalubrité, soit en raison de leur exposition aux risques naturels ou des nécessités de l'aménagement. Pour ces quartiers spécifiquement, une nouvelle approche opérationnelle de traitement, la résorption de l'habitat spontanée, est détaillée dans cette même instruction »

³ Habitat informel : (Article 1-1 de la Loi n°90-449 du 31 mai 1990) « Sont constitutifs d'un habitat informel les locaux ou les 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 d'équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes ».

⁴ Estimation du nombre de logements indignes - source : diagnostic stratégique, estimation basée sur les données communiquées par les DEAL et la DGTM. Taille du parc de logements dans les DROM estimée à 775 000 logements. Source : publication de la Cour des Comptes, Le logement dans les départements et les régions d'outre-mer, 2020.

LE CADRE DE L'ÉVALUATION

- **Finalité de l'évaluation** : évaluer la mise en œuvre de la loi Letchimy dans chaque DROM, comprendre les spécificités propres à chaque territoire et formuler des recommandations sur les possibilités d'amélioration de cette loi.
- **Périmètre de l'évaluation** : période 2011-2020 ; territoires concernés : les cinq DROM soit la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique, Mayotte et La Réunion ; périmètre législatif et réglementaire : les articles 1 à 15 de la Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 dite « loi Letchimy », les textes réglementaires associés auxquels se sont ajoutées les évolutions juridiques qui sont survenues après 2011 et qui ont modifié directement la loi.
- **Modalités de collecte de données** : une analyse qualitative et quantitative basée sur entretiens approfondis avec les acteurs clés nationaux et territoriaux (environ 70 personnes impliquées), sur une collecte de données auprès des DROM (environ 100 indicateurs identifiés) et sur une analyse documentaire.

LE PILOTAGE DES TRAVAUX

L'évaluation confiée à Accenture, a été pilotée par le Bureau de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective (BEPPP). Un comité, associant des représentants des organisations suivantes, a suivi les travaux :

- la Direction Générale des Outre-mer (DGOM) ;
- le Pôle National de Lutte contre l'Habitat Indigne (PNLHI) /la Direction de l'Habitat de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) ;
- la Direction Générale de Prévention des Risques (DGPR) ;
- la Direction générale de la Santé (DGS) ;
- l'Agence Nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL) ;
- la Délégation Interministérielle à l'Hébergement et à l'Accès au Logement (DIHAL) ;
- la Direction de l'Environnement de l'aménagement et du Logement (DEAL) de Guadeloupe, Martinique, Mayotte et La Réunion et la Direction générale des territoires et de la mer de Guyane (DGMT).

PRINCIPAUX RESULTATS DE L'ANALYSE ET CONCLUSIONS

La loi Letchimy 2011 a marqué un véritable tournant en créant un premier corpus législatif traitant spécifiquement des enjeux de l'habitat indigne bien souvent informel en outre-mer. Néanmoins, l'habitat indigne reste très prégnant et prend des formes différentes selon les territoires :

- Mayotte et la Guyane sont confrontés à de très grandes poches de logements indignes et informels dessinant de véritables bidonvilles.
- La Martinique et la Guadeloupe possèdent une part relativement faible de logements indignes et informels⁵ mais certaines grandes poches informelles perdurent. La problématique du logement informel en secteur diffus (logements éparpillés géographiquement) y est de plus en plus marquée.
- La Réunion est caractérisée par une faible part de logements indignes (les poches importantes ont été traitées dans le cadre d'anciennes RHI), ne laissant majoritairement que des logements indignes et insalubres en secteur diffus.

L'évaluation a montré que, dix ans après sa promulgation, le niveau de **mise en œuvre de la loi Letchimy** reste relativement faible en outre-mer. Cette observation est à mettre au regard de **l'ampleur du phénomène** : les besoins sont massifs et le développement d'une connaissance de l'habitat indigne, l'appropriation et la mobilisation des outils proposés par la loi Letchimy 2011 s'inscrivent sur un **temps long, qui semble difficilement conciliable avec l'urgence sanitaire et sociale** des populations des territoires concernés.

L'étude a également mis en lumière certains freins majeurs à l'application de la loi, qu'il conviendra de lever pour intensifier la lutte contre l'habitat indigne.

Avant tout, il convient de souligner que la déclinaison opérationnelle du texte de loi a été longue, environ trois ans après la promulgation de la loi en 2011. L'arrêté fixant le barème de l'aide financière et la circulaire d'application ont été publiés en 2013. Et c'est seulement en 2014 que paraît l'instruction qui enrichit les modalités opérationnelles de la lutte contre l'habitat indigne en outre-mer⁶.

En premier lieu, la loi a cherché à mieux traiter ces situations d'habitat « dans leur diversité et leur hétérogénéité ». Ainsi, l'étude s'est attachée à réaliser un état des lieux des opérations de lutte **contre l'habitat indigne**. S'agissant des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et de résorption de l'habitat spontané (RHS), **l'évaluation confirme un nombre important d'opérations** initiées depuis 2011, au total, plus **d'une centaine** - à des rythmes différents selon les territoires⁷ - mais seulement cinq opérations initiées « post-Letchimy » ont été achevées à ce jour. Ce faible taux de clôture met en exergue une problématique majeure : les opérations durent bien souvent plus de 10 ans alors que l'un des objectifs de la loi et des textes qui ont suivi était de limiter leur durée à 10

⁵ En raison de la multiplication des indivisions successorales, de nombreux logements sont non-réguliers mais parfaitement dignes.

⁶ Textes cités : L'arrêté du 18 février 2013 fixe le barème de l'aide financière prévue par la loi ; La circulaire d'application de la loi du 20 juin 2013 précise les modalités de mise en œuvre de la loi et du barème ; L'instruction technique du 31 mars 2014 enrichit les modalités opérationnelles de la lutte contre l'habitat indigne en outre-mer, en se substituant à celle du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM.

⁷ Par exemple, Mayotte a initié 58 RHI depuis 2011 alors que seulement six opérations ont été lancées en Guadeloupe sur la période 2011-2020.

ans avec une phase de réalisation encadrée par une convention de programme limitée à 5 ans. Cette situation s'explique notamment par des réticences des collectivités en raison de la complexité et de la durée des opérations, une pénurie de profils qualifiés (compétences en matière d'ingénierie, compétences techniques et opérationnelles) pour intervenir sur ces opérations ou coordonner les acteurs (en particulier à Mayotte et en Guyane) et le manque de solutions de relogement adaptées. On note également que certaines collectivités ont des difficultés à financer les opérations de RHI/RHS : si l'Etat finance 80% du déficit des opérations (hors « RHI Bidonville » dont le déficit d'opération est financé à 100% par l'Etat), le reste à charge reste souvent conséquent pour les collectivités dont la situation financière est dégradée.

Par ailleurs, un nouvel outil a été instauré par la circulaire de 2013 : l'Opération Groupée d'Amélioration Légère (OGRAL), qui vise de « petites poches » (entre 10 à 15 logements) et permet la réalisation de travaux d'urgence pour traiter des situations d'insalubrité sans régularisation foncière préalable. A ce jour, ce dispositif demeure un outil expérimental, intéressant pour intervenir dans les secteurs diffus d'habitat indigne et informel.

En second lieu, l'étude s'est intéressée à certaines dispositions de la loi visant à faciliter le déroulement des opérations d'aménagement dans les quartiers d'habitat informel, sur terrains publics et privés.

Tout d'abord, la loi a permis l'instauration d'une aide financière au bénéfice des occupants-édificateurs sans titre (ainsi que les exploitants et bailleurs) visant à faciliter leur réinstallation⁸. Dans les faits, cette disposition n'a été mise en œuvre que de façon « anecdotique » (deux cas) en raison du nombre limité d'opérations abouties comme expliqué précédemment. Malgré le faible retour d'expérience, l'aide demeure pertinente pour faciliter l'acceptation du délogement par les populations. Cela apparaît essentiel dans un contexte où l'aboutissement dans les années à venir des opérations initiées devrait conduire à un recours accru à l'aide financière. Toutefois, il paraît nécessaire de conduire une étude approfondie pour identifier les possibilités d'évolutions et d'adaptation territoriale du barème d'indemnisation.

La loi Letchimy a également permis de créer des droits afin de protéger les occupants de logements informels dans le cadre de projet d'aménagement - droit au relogement par la personne publique - ou de prise d'arrêté Letchimy contre des bailleurs - suspension des loyers dus, financement du relogement des locataires par le bailleur. L'étude a montré que les opportunités de mise en œuvre de ces dispositions étaient restées à ce jour limitées mais qu'elles devraient se développer à l'avenir (notamment dans le cadre de l'aboutissement des opérations de RHI/RHS et d'un recours accru aux polices administratives prévues par la loi). S'agissant du relogement, l'absence de solutions adaptées en nombre suffisant aux populations est considérée comme l'un des freins majeurs de la lutte contre l'habitat indigne dans la plupart des territoires, les collectivités et les préfets se trouvant en difficulté pour satisfaire à cette obligation légale.

En troisième lieu, la loi Letchimy a cherché à renforcer la connaissance de l'habitat indigne en développant son repérage (préalable au lancement de toute opération) à travers notamment les Pôles Départementaux de Lutte Habitat Indigne (PDLHI)⁹ et a confirmé la pertinence du rôle des Plans Communaux et Intercommunaux de Lutte Habitat Indigne (PCLHI et PILHI)¹⁰. Néanmoins, l'analyse montre que le repérage et la gouvernance de la lutte contre l'habitat indigne demeure encore en phase de structuration avec une réelle volonté d'accélération. Ainsi, La Réunion est le seul territoire où l'ensemble des EPCI ont mis en place des plans d'actions dédiés (PILHI¹¹). Enfin, en termes de pilotage, des difficultés sont constatées pour la remontée de données liées à : un déficit d'outils de suivi et d'indicateurs relatifs au logement indigne et informel et d'indicateurs homogènes entre les territoires.

En quatrième lieu, les outils de police administrative adaptés au traitement de l'insalubrité ou du péril dans les quartiers d'habitat informel prévus par la loi (articles 9, 10, 11 de la loi) ont été très peu utilisés, mis à part l'article 11-1 introduit par la loi Elan, spécifique à Mayotte et la Guyane¹². Cela s'explique notamment par une méconnaissance de ces outils par les acteurs et par la complexité des procédures. En outre, la loi Letchimy 2011 a instauré des sanctions pénales pour lutter notamment contre les « marchands de sommeil »¹³ : aucune n'a été mise en œuvre à ce jour mais le besoin existe et des initiatives commencent à voir le jour (ex. mise en place de protocoles avec le Parquet à Mayotte).

⁸ Article 1 à 6 de la Loi du 23 juin 2011

⁹ Article 8 de la Loi du 23 juin 2011 et circulaire de 2013

¹⁰ Instruction technique de 2014. Les PILHI et PCLHI sont devenus obligatoires avec la loi ADOM (2015).

¹¹ Plan Intercommunal de Lutte contre l'Habitat Indigne

¹² L'article 11-1 met en place un nouvel arrêté mobilisable par les préfets, à la Guyane et à Mayotte, qui vise à répondre à des situations de constructions informelles bâties et présentant des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique. Il est utilisé par les deux territoires pour sa simplicité d'utilisation, son efficacité et sa rapidité de mise en œuvre.

¹³ Selon le Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, « un marchand de sommeil, c'est un propriétaire qui abuse de ses locataires en louant très cher un logement indigne, les mettant directement en danger : insalubrité, suroccupation organisée, division abusive de pavillons etc. [...] ».

Enfin, la loi Letchimy 2011 permet d'intervenir dans les zones de risques naturels en finançant via le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « fonds Barnier ») la démolition des locaux informels dans ces secteurs et en prévoyant l'ouverture au relogement et le droit aux indemnités des occupants-édificateurs de logements. Cependant, **sa mise en œuvre** demeure extrêmement faible alors que la problématique est majeure dans les DROM (ex. à Mayotte, le territoire est classé à 80% en aléas moyens à forts). Une intensification du recours aux dispositions prévues par la loi est à prévoir à court terme, notamment dans les zones des « 50 pas géométriques » des Antilles, mais aussi en Guyane et à Mayotte, à conditions de lever certains freins parmi lesquels une maîtrise insuffisante des dispositions prévues la loi, le besoin de financer des travaux de remise en état des sites ou encore l'articulation des dispositifs d'accompagnement social des ménages existants non pris en compte par le fonds Barnier.

Malgré un retour d'expérience encore limité, compte tenu de la durée de réalisation des opérations de RHI, les acteurs nationaux et territoriaux (services déconcentrés de l'Etat, collectivités territoriales, acteurs locaux) ont confirmé la pertinence et l'intérêt de la loi Letchimy 2011 : elle offre un cadre adapté aux spécificités de la lutte contre l'habitat indigne et informel en outre-mer. Face à un phénomène encore très prégnant dans les DROM, une meilleure connaissance des dispositions de la loi par les acteurs territoriaux (en complément des dispositions prévues dans le droit commun) ainsi que la levée des freins identifiés restent nécessaires pour intensifier la lutte contre l'habitat indigne et informel.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations proposent d'intensifier la lutte contre l'habitat indigne et informel dans l'ensemble des territoires, en prenant davantage en compte les contextes et le rythme d'évolution propres à chaque DROM. Elles se déclinent en sept axes stratégiques dont la DGOM va s'emparer pour proposer un plan d'action à ses partenaires nationaux et locaux :

AXE A : RENFORCER LA GOUVERNANCE, LE PILOTAGE ET LE REPERAGE DE L'HABITAT INDIGNE.

AXE B : ETUDIER LES POSSIBILITES D'EVOLUTION DU BAREME D'INDEMNISATION.

AXE C : FACILITER LE DEROULEMENT DES OPERATIONS DE RESORPTION DE L'HABITAT INDIGNE.

AXE D : RENFORCER LE RECOURS AUX POLICES ADMINISTRATIVES INTRODUITES PAR LA LOI LETCHIMY 2011.

AXE E : RENFORCER LA CAPACITE DES TERRITOIRES A INTERVENIR DANS LES ZONES A RISQUES.

AXE F : PERMETTRE LA MISE EN **ŒUVRE CONCRETE DES SANCTIONS PENALES** PREVUES DANS LA LOI LETCHIMY 2011.

AXE G : GARANTIR LES DROITS DES OCCUPANTS-EDIFICATEURS (AINSI QUE DES BAILLEURS ET DES EXPLOITANTS).

RENSEIGNEMENT : beppp@outre-mer.gouv.fr

SOUS-DIRECTION DE **L'ÉVALUATION**, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA DÉPENSE DE **L'ÉTAT**
BUREAU DE **L'ÉVALUATION** DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DE LA PROSPECTIVE